

LA
RÉFORME FISCALE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

SERA SOUTENU

le **Lundi 25 Mars 1901**, à **9 heures**

PAR

A. PIERRE CHARTON

Président : M. BEAUREGARD

Suffragants : { MM. DESCHAMPS }
 SOUCHON } PROFESSEURS

VANNES

IMPRIMERIE LAFOLYE

2, PLACE DES LICES, 2

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550226_0069

LA RÉFORME FISCALE

EN FRANCE

ET A L'ÉTRANGER

LA

RÉFORME FISCALE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

SERA SOUTENU

le **Lundi 25 Mars 1901**, à 9 heures

PAR

A. PIERRE CHARTON



Président : M. BEAUREGARD

Suffragants : { MM. DESCHAMPS }
 SOUCHON } PROFESSEURS

VANNES

IMPRIMERIE LAFOLYE

2, PLACE DES LICES, 2

1901

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

THÈSES DE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

PRÉFACE

La réforme fiscale est à l'ordre du jour en France depuis un quart de siècle. A la suite des événements de 1870-71 le pays, pour faire face aux charges énormes qu'il avait à supporter, dut emprunter, et, comme conséquence, il fallut augmenter les anciens impôts et en créer de nouveaux. Ceux-ci portèrent principalement sur les consommations et les transactions, et furent cruellement ressentis par les ouvriers, aussi bien que par les commerçants et les industriels. Les charges devinrent même si intolérables pour ces deux dernières catégories de citoyens que les droits de patente, qui avaient été considérablement surélevés, durent être remaniés dans le sens d'un abaissement de taxe. Mais, bien que plusieurs des nouvelles taxes aient été supprimées, quantité d'autres impôts pesaient et pèsent encore lourdement sur l'ensemble des habitants peu aisés, et dès lors la question de la réforme fiscale devint l'objet des préoccupations des Chambres et du Gouvernement.

La réforme de l'impôt peut poursuivre divers buts. Elle peut avoir en vue un allègement ou une meilleure répartition du poids de l'impôt parmi les contribuables ; elle peut aussi se proposer plus simplement une augmentation des recettes du Trésor. En fait, il peut arriver et il est souhaitable que, tout en opérant une répartition plus uniforme de l'impôt, la réforme procure en même temps à l'Etat des ressources suffisantes pour faire face aux dépenses toujours croissantes des services publics.

Quand cet heureux résultat se produit, cela prouve que la réforme est adéquate à la situation économique du pays. C'est ce qui a eu lieu lors des réformes fiscales opérées en Europe depuis un demi-siècle, dans les pays où les changements ont été les plus importants, l'Angleterre, la Prusse, la Suisse et l'Italie. Partout, dans ces Etats, la réforme s'est proposé une moindre inégalité des charges. L'évolution a consisté à transformer les impôts de manière à alléger le poids qui pesait sur le plus grand nombre des contribuables, et à le rejeter sur ceux qui sont plus aisés ou riches.

En France, notre système de contributions est considéré par beaucoup de personnes comme suranné, mais on n'a pas encore pu trouver une formule capable de le rénover, ce qui tient à ce que les intérêts en présence sont très nombreux. Les budgets de l'Etat et ceux des départements et des communes sont liés entre eux, tandis que, dans d'autres pays, ils sont moins dépendants les uns des autres. Il en résulte que chez nous une réforme touchant le budget de l'Etat a son contre-coup sur les budgets locaux, ce qui donne lieu à des difficultés presque inextricables. Une réforme complète, analogue à celle opérée en Prusse dans ces dernières années, ne pourrait avoir lieu chez nous que si les finances nationales, départementales et communales étaient absolument indépendantes les unes des autres, ce qui supposerait auparavant une réforme administrative qu'il ne semble guère possible de faire aboutir de sitôt.

Dans ces conditions, la réforme de notre système fiscal présente les plus grandes difficultés. Ce système qui n'est que la continuation de celui existant avant la Révolution, très sensiblement amélioré, est entré dans les mœurs du pays, et malgré ses défauts il possède cette grande qualité d'avoir toujours pu faire face aux nécessités budgétaires de plus en plus considérables de l'Etat et des localités.

Si l'on réfléchit que les budgets réunis de l'Etat, des dé-

partements et des communes s'élèvent annuellement à près de 5 milliards, et que l'ensemble de nos dettes publiques, nationale, départementale et communale, atteint environ 34 milliards (sans tenir compte de la capitalisation de la dette viagère) on comprend qu'un système fiscal qui permet de faire face à de telles charges ne doit être remanié qu'avec la plus grande prudence, et à la condition expresse qu'il n'en résultera aucune perte pour le Trésor. On doit penser également à respecter le contribuable en lui épargnant des inquisitions et des vexations et en excluant toute taxe qui aurait pour effet de le molester. C'est lui qui paye, et il mérite bien qu'on ait pour lui quelques égards.

Dans l'état actuel des immenses besoins du Trésor, on ne saurait revenir sans transition au système fiscal de l'Assemblée Constituante en supprimant les impôts indirects, bien qu'ils pèsent lourdement sur le plus grand nombre. Mais cela ne doit pas nous empêcher de considérer ce système comme un modèle dont nous devons nous efforcer de nous rapprocher le plus possible. Ce doit être pour nous l'idéal de la réforme à réaliser. Celle-ci doit être étudiée, pour chacune des taxes, dans l'esprit de justice qui animait les hommes de cette époque et d'après les idées qu'ils ont exposées d'une manière si magistrale dans l'Adresse aux Français sur l'impôt.

Outre le danger qu'il y aurait à bouleverser notre système fiscal actuel pour lui en substituer un autre portant sur des bases différentes, ainsi que l'ont proposé certains réformateurs plus hardis que pratiques, c'est un principe de politique financière qu'on ne doit pas substituer d'un seul coup un système même paraissant plus rationnel à un système qui, malgré ses imperfections, a fait depuis longtemps ses preuves et a pour lui la possession d'état. On doit s'efforcer, au contraire, d'appliquer la loi naturelle d'adaptation à l'organisme déjà existant. C'est dire que la réforme doit consister à examiner chaque impôt en

lui-même, à étudier quelles améliorations peuvent lui être apportées, à supprimer ceux dont les inconvénients ou l'injustice ne permettent pas le maintien, et à les remplacer successivement par des impôts portant sur les divers revenus et destinés à les atteindre tous, sans exception, sauf la rente qu'il est de meilleure politique d'exempter.

Mais la réforme ne doit pas avoir en vue de frapper les unes de plus en plus et d'épargner les autres. Dans un pays de suffrage universel et d'égalité complète des droits politiques, l'impôt doit être le corollaire direct et obligatoire du droit de vote qui appartient dans la même mesure à chaque citoyen, et cet impôt doit se faire sentir sous forme de taxe directe et proportionnelle aux facultés du contribuable. On ne pourra jamais, il est vrai, obtenir cette proportionnalité d'une manière intégrale et il faut se contenter de s'en rapprocher par une équivalence moyenne que des taxes combinées sur le capital et sur le revenu peuvent seules donner. Il importe aussi de se garder d'une fiscalité vampire qui rançonnerait la matière taxable au risque d'en tarir la source. Par suite, il faut éviter de restreindre la production en frappant la richesse et la consommation, qui en est une des manifestations, par des taxes élevées. On y arriverait fatalement dans le cas d'impôts excessifs sur le revenu. Tout contribuable frappé trop lourdement par l'impôt diminue d'autant son train de maison. Parfois même, il n'hésite pas à s'expatrier, ainsi qu'on en constate des exemples en Allemagne et aux Etats-Unis. En France, la majorité de la population veut épargner et alors elle préfère restreindre ses consommations, quand les impôts sont trop élevés. C'est cependant la consommation, sous toutes ses formes, qu'il est de l'intérêt général d'encourager afin de fournir des débouchés à la production.

Nous sommes arrivés à un maximum de charges. Notre industrie ne pourrait en supporter davantage sans être exposée à la ruine et à ne pouvoir plus lutter contre ses rivaux. Ce n'est

donc pas à une surélévation des impôts actuels qu'il importe de demander les moyens de faire face à la réforme, mais à des économies dans les services publics et par dessus tout au développement de la matière imposable. Celui-ci ne pourra être obtenu qu'en limitant le rôle de l'Etat et en favorisant le libre essor de l'initiative individuelle sur le terrain des affaires et de la production sous toutes ses formes qu'il est nécessaire d'encourager, et, à plus forte raison, de ne pas restreindre dans leur développement comme c'est trop souvent le cas. C'est de l'ensemble des richesses particulières que se forme la richesse générale d'un pays, et plus celle-ci est développée, plus le rendement des impôts s'y élève s'ils sont modérés.

Mais les remaniements d'impôts ne sauraient permettre à eux seuls de mener à bonne fin la réforme fiscale. Les économies à réaliser dans les services publics seront également insuffisantes. Il est nécessaire, pour parer aux déficits que les dégrèvements de taxe entraîneront au début, d'opérer avec méthode et de consacrer obligatoirement à la réforme les excédents de ressources de toute nature dont pourra disposer l'Etat, notamment d'y employer les sommes à provenir des aliénations du domaine. La même règle devra être suivie par les départements et les communes en vue de la réforme des taxes locales et spécialement des octrois.

LA RÉFORME FISCALE EN FRANCE

ET A L'ÉTRANGER

PREMIÈRE PARTIE

Historique. — Théorie de l'impôt.

CHAPITRE I^{er}

L'IMPOT DEPUIS L'EMPIRE ROMAIN JUSQU'A LA RÉVOLUTION

§ I. — L'impôt romain.

L'origine des impôts, en France, remonte à l'époque de la domination romaine. Lorsqu'ils pénétrèrent dans les Gaules, les Romains organisèrent immédiatement l'administration des provinces et des cités et y implantèrent leur système fiscal, déjà très développé à l'époque du Bas-Empire.

Les revenus de l'Empire, fort nombreux, comprenaient : 1^o les produits des domaines ; 2^o les impôts, ainsi que les droits perçus sur les marchandises et sur les contrats ; 3^o les dons gratuits ; 4^o les réquisitions.

1^o *Le domaine* était consacré à l'entretien du prince et de sa maison. Il se composait des terres que l'État s'appropriait sur les peuples vaincus ; il produisait des revenus de diverse nature dont les principaux étaient la

dîme, c'est-à-dire la perception en nature du dixième de la récolte des grains et des légumes, et le *quint*, égal au cinquième du produit des arbres fruitiers, recueillis sur les terres primitivement incultes du domaine cédées à bail. Quant aux terres domaniales cultivées avant la conquête, elles étaient grevées d'une redevance, également en nature, payée par les fermiers; ceux-ci étaient, de plus, soumis à la contribution foncière dont il sera parlé bientôt, et aux diverses taxes imposées aux autres habitants.

L'Etat faisait également valoir, pour son propre compte, un grand nombre de fermes dont il percevait tous les produits : il y employait des colons (hommes libres, anciens soldats) attachés au domaine, et principalement des esclaves. L'Etat possédait également des mines, exploitées pour son compte par des esclaves, même par des citoyens punis et envoyés *ad metallum*, et dont les produits lui appartenaient en entier. De plus, des droits étaient perçus sur les matériaux extraits des carrières; ainsi que sur le gros et le menu bétail qu'on faisait paître dans les pâturages domaniaux. Enfin il faut ajouter les biens vacants provenant des citoyens morts sans héritier, les dons et les legs caducs, et, pour une forte part, la confiscation résultant de condamnations.

2^e *Les impôts* (1), principalement les impôts directs, sont un des traits distinctifs du système fiscal des romains. Ces impôts furent, au début, perçus à titre de *tribut public* et comme rançon payée par le vaincu au vainqueur. Les *impôts directs* formaient, avec les nombreuses prestations en nature, la part la plus importante des revenus. Leur produit était destiné, en principe, au paie-

(1) Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, chap. 1.

ment des troupes et à l'acquittement des autres charges de l'Etat. Les impôts directs comprenaient : la *capitatio terrena*, contribution foncière payée par les propriétaires du sol. C'était un impôt de répartition dont le montant total, variable suivant les besoins du trésor, était fixé par l'autorité romaine pour tout l'empire et réparti ensuite entre les propriétaires dans chaque *civitas*. Au point de vue de l'assiette, la *capitatio terrena* était un impôt sur la valeur de la terre, c'est-à-dire sur le capital. L'unité de taxation était une quantité fixe, appelée *caput* ou *jugum* représentant une valeur constante et payant un impôt égal. Il en résultait que l'étendue du *caput* variait suivant la valeur de la terre résultant de sa nature et de sa fertilité. Pour la détermination de l'unité imposable, on réunissait, parfois un certain nombre de terres, appartenant à divers possesseurs ; inversement les très grandes propriétés formaient plusieurs *caputa*. Il était tenu pour la perception de l'impôt foncier, *jugatio*, une sorte de cadastre composé de registres et de polyptiques, dont les indications servaient également pour l'impôt personnel dont il va être question. Ce qui montre que l'impôt foncier romain était perçu sur le capital représentant la valeur vénale des terres, c'est que le propriétaire payait en outre un impôt sur son capital mobilier, c'est-à-dire sur les esclaves et les animaux qu'il entretenait sur son fonds.

La *capitatio humana* ou *plebeia*, qui, au début, dut être un impôt par tête, devint bientôt aussi un impôt de répartition présentant dans son assiette une grande ressemblance avec la *capitatio terrena*, puisque, pour la formation du *caput*, on réunissait plusieurs personnes. D'après son nom de *plebeia*, il semble que cet impôt devait être acquitté par les *plebei*, hommes libres de la

classe inférieure. On a également soutenu que la *capitatio plebeia* était seulement prélevée sur les non propriétaires. On peut penser qu'en fait elle était payée le plus souvent par le propriétaire foncier en proportion du personnel qu'il avait à son service et elle se confondait ainsi avec la *capitatio terrena*. En droit, la *capitatio plebeia* était supposée fixe ; mais, en fait, elle variait sans cesse. Les citoyens y étaient soumis en raison de leur personne et de leur profession, abstraction faite de leurs biens atteints par les autres taxes. Cependant tout le monde ne payait pas la capitation, et certaines conditions fixées, telles que l'âge, la dignité, la profession, étaient des causes d'exemptions particulières. Il y eut même des causes d'exemption générale, telle fut la remise de l'impôt faite par Constantin d'abord aux plébéiens des villes et plus tard à ceux des campagnes.

Signalons enfin, parmi les impôts directs, ceux perçus sur les capitalistes, les industriels et les commerçants et qu'on appelait *munera*.

Au point de vue de la répartition des sommes à fournir, on procédait de la manière suivante : Le montant total de l'impôt était fixé par le conseil de l'empereur, qui en opérait la répartition entre les diverses circonscriptions administratives, avec le concours des préfets du prétoire ; quant à la répartition entre les contribuables, elle avait lieu par les soins des *curiales*, qui étaient rendus responsables de la rentrée de l'impôt.

Le montant de l'impôt n'était pas fixé annuellement, mais pour une période de 15 années nommée *indictio*. Ces impositions ordinaires ne suffisaient pas toujours, et on y ajoutait les surcharges appelées *superindictiones*, dont la fixation fut, pendant longtemps, laissée à la discrétion des préfets du prétoire.

Les *impôts indirects* les plus importants étaient les *droits de douanes*, dont l'origine remonte à Servius Tullius, sixième roi de Rome. Ces taxes (*portoria, vectiglia*) frappaient les marchandises soit à leur entrée aux frontières de l'Empire, comme le font nos douanes actuelles, soit même à l'intérieur lorsqu'elles pénétraient d'une province dans une autre et dans certains lieux assujettis auxquels des droits d'entrée avaient été concédés ; tel fut le cas pour les villes des Gaules et nous pouvons déjà trouver là l'origine de nos octrois modernes.

Les impôts sur les marchandises étaient des taxes *ad valorem* dont le taux variait du huitième au cinquantième suivant le degré d'utilité des objets auxquels elles s'appliquaient. Aux droits sur les marchandises il convient d'ajouter les nombreux péages sur les routes et les ponts.

Au point de vue de l'administration, les douanes étaient soit baillées à ferme pour une durée de trois années à des compagnies, à la suite d'adjudications, soit administrées directement en régie.

En dehors des impôts directs et indirects perçus en argent, il convient de mentionner les *redevances en nature*, principalement des comestibles, des vêtements et même des métaux en lingots.

Indépendamment de ces taxes, il y avait l'impôt du *vingtième sur les héritages* et sur les *legs et donations* par testament, celui du *centième* sur le montant des ventes aux enchères ; celui du *cinquantième* sur le prix des esclaves et celui du cinquantième sur les affranchissements.

3° *Dons gratuits*. — C'étaient des présents que les provinces étaient forcées d'offrir à l'Empereur à certaines époques, principalement au renouvellement de l'année.

Ces dons formaient une sorte de dotation supplémentaire annuelle qui constituait les étrennes du prince.

4^e *Réquisitions*. — Elles étaient fréquentes et atteignaient tantôt les biens, comme lorsqu'il s'agissait de fournir des locaux pour le cantonnement des troupes ou d'héberger les fonctionnaires impériaux en voyage (*droit de gîte*) et de leur fournir des chevaux ; tantôt les réquisitions portaient sur les plébéiens, sous le nom de *corvées*, prestations personnelles destinées à l'entretien et à l'exécution des travaux publics, ponts, routes, aqueducs, etc. ; ainsi que les chariots nécessaires au transport des objets (*tributs*) dus à l'Etat.

On voit, par le court exposé qui précède, combien étaient nombreuses les taxes pesant sur les populations. « Sous l'empire romain, pas une matière imposable « n'échappe aux atteintes du fisc et vainement, l'impôt « du timbre excepté, on chercherait une seule taxe qui « n'ait pesé sur les populations des provinces. Jamais « société ne fut pressurée sous des formes aussi diverses « et aussi compliquées (1). » Cependant les témoignages des écrivains de l'époque nous montrent que cette diversité des impôts accablait moins le peuple que ne le faisait le grand nombre des agents chargés du recouvrement. D'autres causes rendaient encore plus sensibles l'action du fisc et de ses agents : il faut citer la sévérité des peines fiscales, l'inégalité de l'impôt et les exceptions obtenues par les gens en faveur.

Pourtant on doit dire, avec M. Clamageran (2) que, « considéré dans son ensemble, le système fiscal des Ro-

(1) Hipp. Passy : Article *Impôts* de l'ancien *Dictionnaire d'Economie politique*.

(2) *Histoire de l'Impôt*, 1^{re} partie, p. 83.

« mains frappe par ses proportions grandioses et ses ordonnances savantes. Les divisions principales correspondent à deux ordres de faits parfaitement distincts ; elles ne sont pas cependant dépourvues de tout lien ; elles aboutissent à un centre commun qui est comme l'idée mère de tout le reste : la richesse atteinte sous toutes ses manifestations, au profit et au nom de l'Etat. *L'unité logique, celle que recherche la science, est donc réalisée d'une certaine manière.* » L'unité administrative l'était aussi, en ce sens que les dix-sept provinces de la Gaule, sauf quelques immunités locales, étaient soumises au même régime.

Tel était, en résumé, l'impôt dans les Gaules sous la domination romaine. L'avidité des vainqueurs, absorbant les revenus au fur et à mesure de leur formation, fut la cause de soulèvements qui finirent par amener l'effondrement de la puissance impériale à l'époque où les barbares, envahissant la Gaule, la conquièrent à leur tour, sans éprouver une trop grande résistance de la part des populations rançonnées par la fiscalité romaine.

§ II. — L'impôt barbare (1).

L'impôt barbare est dérivé de l'impôt romain, en ce sens seulement que les rois francs héritèrent de l'ordre de choses établi antérieurement et essayèrent d'appliquer à leur profit les règles de l'administration précédente. Les Germains eux-mêmes n'avaient pas d'impôts. L'Etat n'était pas distinct du Souverain, et celui-ci, outre le revenu d'immenses domaines, recevait une

(1) Clamageran, *Histoire de l'Impôt*, 1^{re} partie, p. 184.

part des compositions judiciaires, ainsi que des dons coutumiers. Les monarques francs voulurent maintenir à la fois les impôts romains et leurs redevances particulières; mais ils n'y réussirent pas. Ils n'étaient pas assez habiles pour se servir avec succès d'un organisme aussi compliqué que celui laissé par les Romains, et se heurtèrent à des difficultés insurmontables, provenant d'un côté du désordre social et de l'autre des relations personnelles qui remplacèrent peu à peu les droits que l'Etat avait exercés sur les contribuables (1).

Au fond, le principe de l'impôt restait le même; il était toujours public, c'est-à-dire perçu au profit du roi. Les diverses sources de revenus sont les mêmes que celles constatées sous les Romains, auxquelles viennent se joindre les profits de justice. Les principaux revenus comprenaient donc, comme précédemment :

1° Le *domaine*. — Les produits en étaient assez importants, et, au début, ils constituaient la principale ressource du roi. Ils étaient administrés avec soin par des fonctionnaires spéciaux, *domestici*. Charlemagne, dans son capitulaire *de Villis*, entre dans de grands détails au sujet de l'exploitation de ce domaine. Mais les domaines seuls étaient insuffisants, d'où la nécessité de recourir aux impôts.

2° Les *impôts*. — Les rois Mérovingiens, nous l'avons vu, essayèrent, au début, de percevoir l'impôt romain et tentèrent même de lui faire rendre davantage. Pour l'impôt direct, ils étaient en possession des registres et des cadastres dressés par les fonctionnaires impériaux; ils les firent vérifier et remanier en vue d'augmenter le

(1) Vintry, *Le Régime financier de la France*, t. I. *Les impôts romain dans la Gaule*.

rendement ; mais ils durent bientôt y renoncer par suite des soulèvements que provoqua cette mesure. Il semble pourtant que la *capitatio terrena* et la *capitatio humana* aient continué d'être levées sous les Mérovingiens, mais ils subirent une transformation qu'il importe de noter : tandis que ces deux impôts avaient été de répartition, c'est-à-dire variables suivant les besoins du fisc, ils devinrent des impôts de quotité constituant une redevance des hommes et des choses pour fournir au roi un revenu qui ne variait plus, comme précédemment, avec les besoins de l'Etat. Le résultat de cette transformation fut que les anciens impôts romains perdirent leur caractère de système général de taxation s'appliquant à l'universalité des habitants. Mais s'ils cessèrent d'exister comme taxes générales, les impôts directs se conservèrent comme taxes locales et devinrent des redevances dues au roi, suivant la coutume des Germains, en considération de la personne ou des biens, comme le *cens* du moyen-âge dont nous trouvons ici les indices primitifs.

Les impôts directs étaient acquittés suivant les cas en argent, en nature ou en services personnels. Mais, de même que sous l'administration romaine, de nombreuses *immunités* (contrat rendant l'immunitaire indépendant du pouvoir royal) furent accordées aux évêques et aux monastères, en récompense de l'aide que le clergé avait donnée aux conquérants. A ces immunités, que des grands propriétaires laïques obtinrent également, étaient jointes des concessions d'impôts. Dans ce cas, la taxe continue d'être payée par le colon, mais elle ne va plus au roi ; c'est alors le maître, évêque ou seigneur carolingien auquel l'impôt a été attribué qui en garde le produit. Cependant, une portion du tribut public à laquelle les

immunités n'avaient pas porté atteinte était remise aux agents du prince ; mais, par la suite, elle fut distraite de sa destination primitive et, malgré les efforts des commissaires royaux, tomba aussi entre les mains des possesseurs d'anciens domaines ayant appartenu à la Couronne, évêques ou officiers des derniers Carolingiens, qui usurpèrent tous les droits de la royauté.

Si les impôts directs furent de plus en plus restreints, en revanche les impôts indirects, tels que nous les avons vus sous les Romains, prirent un grand développement. Ils étaient principalement perçus comme péages locaux. C'est ainsi qu'à l'entrée des villes il y avait des bureaux de perception d'*octroi* ; de même qu'aux frontières il y avait les douanes. Le changement de domination n'en avait amené aucun dans le système des impôts indirects, qui furent plutôt augmentés. Ils atteignaient les personnes, les marchandises et les animaux, soit à l'occasion de leur circulation, soit au moment de la vente.

3° Les *réquisitions* constituèrent une lourde charge qui était supportée par les grands propriétaires et le clergé... Elles avaient lieu au profit du roi qui, lors de ses déplacements, nombreux à une époque où le souverain vivait successivement sur ses domaines, avait le droit de logement et était défrayé de toute dépense pour lui et pour les siens. Signalons, de plus, les réquisitions analogues à celles perçues sous les Romains pour les fournitures nécessaires à la nourriture des hommes et des chevaux de l'armée.

4° Les *dons gratuits* dus au roi par les vassaux étaient une coutume germanique, analogue à ce que nous avons déjà vu du temps de l'empire romain, et qui se continua sous les Mérovingiens et leurs successeurs les Carolin-

giens, où ces dons étaient dus par les immunitaires possesseurs de grands domaines et par le clergé. C'est principalement au *placitum* de mai que ces dons étaient apportés sous le règne de Charlemagne; ils devaient être effectués suivant les cas en argent ou en nature et le montant en était fixé par le souverain. C'étaient des redevances obligatoires.

5° Les *frais de justice* étaient une des sources spéciales des revenus royaux provenant des coutumes germaniques et à ce titre comprenaient le *fredum* (*friedgeld*, argent de la paix, on sait que les condamnations se résolvaient en amendes pécuniaires) s'élevant, au profit du roi, aux deux tiers de la somme fixée par le jugement. En second lieu venait le *bannus*, c'était une amende atteignant ceux qui transgressaient les prescriptions royales. Fixée en principe à 60 *solidi*, elle pouvait atteindre plusieurs fois cette somme. Enfin venait la confiscation, qui, en cas de crimes graves, et notamment de trahison, atteignait les biens des condamnés, et était analogue à ce qui se pratiquait chez les Romains (1).

6° Le *ban*, impôt du remplacement du service militaire, qui s'élevait également à 60 sous d'or et était payé par les hommes libres. Cet impôt était destiné à faire face aux dépenses de guerres résultant des nombreuses expéditions qui eurent lieu sous Charlemagne pour défendre l'Empire.

On ne donnerait qu'une idée incomplète de la fiscalité, au temps de la monarchie franque, si on ne disait un mot des taxes locales à la même époque. Les droits que nous avons vus établis dans les cités gauloises qui

(1) Esmein, p. 83.

jouissaient de l'organisation municipale romaine continuèrent d'être perçus, et, en procurant aux villes des ressources importantes, développèrent leur puissance. Par suite de la désagrégation de l'unité nationale qui suivit l'invasion des barbares, l'esprit particulariste local, municipal, se développa. Dès le V^e siècle, les villes gauloises avaient des revenus annuels provenant tant de leurs domaines que des taxes autorisées en vertu des lois romaines. Et, à propos de ces taxes, il y a lieu de remarquer qu'elles frappaient tous les citoyens sans exception, y compris les églises. Parmi ces taxes figuraient déjà les *octrois*, redevances payées sur les denrées et marchandises à leur entrée dans les villes.

Si on veut porter un jugement d'ensemble sur l'état général du pays à l'époque considérée ici, on doit dire que par suite du désarroi résultant de l'affaiblissement du pouvoir central, après la mort de Charlemagne, et de l'insécurité générale, la situation du pays était peu prospère. Néanmoins, il semble que l'oppression ait été moins forte qu'à la fin de l'occupation romaine. Les barbares qui s'étaient adjugé les vastes domaines de l'empire romain s'y tenaient tranquilles, sans trop pressurer les populations, à la suite des résistances qu'ils avaient éprouvées lors de leurs tentatives pour relever les impôts. En dernière analyse, on peut constater que, durant la période qui va du V^e siècle à l'établissement de la féodalité, de nouvelles villes se fondent, et que le nombre des terres désertes diminue, signes non équivoques d'une amélioration sensible de l'état économique, si on le compare à la situation antérieure.

§ III. — L'impôt sous le régime féodal.

Nous avons vu les grands seigneurs Carolingiens se substituer à l'autorité royale. Pour maintenir leur situation, ils inféodèrent aux officiers inférieurs une partie des anciens domaines royaux ; ces officiers sous-inféodèrent à leur tour à d'autres, et il se forma ainsi une hiérarchie sociale au bas de laquelle étaient les serfs, dont l'origine remontait aux esclaves romains, ainsi qu'un petit nombre d'hommes libres. Ces derniers, impuissants dans leur isolement, durent se mettre de bonne heure sous la sauvegarde des seigneurs pour conserver la jouissance de leurs biens, dont ils perdirent la propriété, en même temps que leur propre liberté. Au sommet de la hiérarchie féodale était le roi, chef des propriétaires de fiefs, élu par eux et *souverain fiefueux* du royaume, mais sans pouvoir réel sur les grands, malgré le droit de police qui lui appartenait en principe, comme gardien du pacte féodal, droit qu'il ne pouvait exercer réellement puisqu'il n'était, au fond, qu'un seigneur comme les autres, n'ayant pour ressources que l'impôt qu'il prélevait sur les terres de son domaine particulier. Telle fut la situation d'Hugues Capet et de ses premiers successeurs. A cette époque, l'impôt royal n'était pas distinct de l'impôt seigneurial.

Une fois devenus tout puissants, les seigneurs exigèrent de leurs nouveaux sujets les redevances perçues auparavant par la royauté, ils imposèrent des tributs et s'arrogèrent le droit de prélever toutes les taxes existant à l'époque de la domination romaine. Ainsi furent éta-

blies les taxes appelées droits, qui durèrent pendant toute la féodalité et le régime monarchique.

Le système fiscal, sous la féodalité, comprenait de nombreuses taxes dont les principales étaient :

I. — DROITS SUR LA PROPRIÉTÉ

1° Le plus important était le *cens* qui désigne spécialement les redevances dues par les propriétaires fonciers comme reconnaissance du domaine direct dont ils tenaient leurs fonds ; ces redevances étaient soit contractuelles, soit coutumières, suivant la source d'où elles dérivaien

2° Les *dîmes* qui, après avoir appartenu aux seigneurs, furent ensuite perçues au profit des églises. En principe, elles étaient levées en nature sur toutes les choses susceptibles de donner des revenus : terres, maisons, forêts ; c'était une sorte de cens additionnel. Cependant on levait aussi d'autres impôts, appelées *grosses dîmes* portant sur les objets déjà imposés ; telles étaient celles sur le blé, le vin et le gros bétail. Puis venaient les *minces dîmes* levées sur le menu bétail, les peaux d'animaux, la volaille, les fruits, les légumes, auxquelles s'ajoutaient les *prémices* variant du $\frac{1}{30}$ au $\frac{1}{60}$ perçues sur les premiers fruits des arbres et les premières portées des animaux. A ces nombreux impôts, il faut ajouter le *champart* levé en nature sur le champ même, au moment de la récolte ; le *rouissage* sur les céréales, la *mestève*, sur les bœufs ; la *vendange*, sur la vendange et sur le vin nouveau ; la *gruerie*, sur les coupes de bois

appartenant aux particuliers, cette dernière taxe s'élevait parfois jusqu'à la moitié du prix de la vente. Les autres taxes comprenaient un certain tantième par mesure ou par tête d'animal.

3° Les *aides*. — On donnait ce nom à des subsides extraordinaires fournis au seigneur par tous ses sujets et dont l'origine semble remonter aux dons que faisaient au roi franc, au lieu d'impôt, ceux qui étaient devenus ses fidèles, ses hommes (1). C'était une sorte d'impôt proportionnel au revenu des contribuables. Suivant la coutume, l'aide était due légitimement dans trois cas déterminés : quand le seigneur armait son fils chevalier, quand il mariait sa fille aînée, et quand il avait été fait prisonnier et avait promis rançon. On ajouta à ces trois *aides légitimes*, des *aides dites gracieuses ou volontaires*, qui, en principe, ne devaient être levées que du consentement des contribuables, mais qui, en fait, furent imposées d'office. Dans cette catégorie il faut placer à son début l'aide pour la croisade, et celle pour la défense du domaine seigneurial ; celle pour l'acquisition d'une terre, cette dernière accordée seulement une fois dans la vie du Seigneur.

4° Les *exactions*. — On pourrait ranger dans la catégorie des aides les droits appelés exactions ; mais elles s'en distinguaient en ce qu'elles n'étaient ni consenties par les sujets, ni réglées par la coutume. En première ligne venait la *taille à volonté*, nom sur l'étymologie duquel les auteurs ne paraissent pas être complètement fixés. Elle était levée sur tous les sujets une ou plusieurs fois par année à la volonté du seigneur. Le taux en était arbitraire, d'où son nom. La perception était constatée au moyen

(1) A. Gasquet, *Précis des institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, t. I, p. 313, en note.

d'encoches faites simultanément sur deux morceaux de bois dont l'un restait entre les mains du contribuable et l'autre dans celles des officiers percepteurs. On appelait *taille extraordinaire*, celle qui était levée dans les mêmes circonstances et dans les mêmes conditions que les aides, et qui formait comme une surtaxe à ce dernier impôt. Ajoutons à ces taxes le *feuage*, impôt analogue à la taille, quant à son caractère arbitraire et réparti par feux ; puis les droits exorbitants sur les juifs dont on confisquait les biens et qu'on forçait ensuite à se racheter.

5° *Les prestations diverses*. — Elles étaient nombreuses et fort lourdes à supporter. Quelquefois elles étaient consacrées par la coutume ancienne ou récente, tels étaient le droit de *gîte*, d'*hospitalité*, d'*hébergement*, de *visite* et le droit de *prise* qui était son complément. Cette charge pesait surtout sur les établissements ecclésiastiques. Puis vinrent, par la suite, les cadeaux (obligatoires) de pain, volaille, bois à brûler, bottes pour le seigneur, luminaire pour les églises, prêt forcé, nourriture des chiens du seigneur ; droit de crédit pour le paiement à terme des objets de première nécessité, que s'était appropriés le seigneur, ou qu'il détenait légalement, et qu'il revendait avec un bénéfice souvent usuraire, spéculant ainsi sur la misère de ses sujets.

Comme on vient de le voir, les prestations diverses n'avaient aucune assiette fixe, tandis que le *cens*, la *dîme*, les droits sur les récoltes, les *tailles*, et *feuages* étaient prélevés sur l'ensemble des revenus du contribuable ; c'étaient en somme des *impôts directs*.

II. — DROITS SUR LES PERSONNES ET SUR LEUR TRAVAIL.

1^o *Chevage et Capage*. — C'était une capitation levée sur les serfs, les marchands et les manouvriers.

2^o *Corvées*. — De même que les sujets des seigneurs étaient taillables à volonté, ils étaient également corvéables. Les corvées s'appliquaient principalement aux travaux des champs et obligeaient ceux qui y étaient soumis à fournir, en sus de leur travail personnel, leurs animaux de somme ou de trait. Dans beaucoup de pays, ils devaient, d'après la coutume, pourvoir eux-mêmes à leur nourriture pendant le temps de la corvée. Les travaux publics, notamment les voies de communication et le château féodal étaient exécutés par les mêmes procédés, soit pour la construction, soit pour l'entretien.

3^o *Service militaire*. — Les sujets étaient tenus de défendre la terre de leur seigneur, de le suivre hors de son domaine et de garder la ville ou le château.

III. — DROITS SUR LES MARCHANDISES.

1^o *Tonlieux ou péages*. — En étudiant l'impôt sous l'époque barbare nous avons vu que la plupart des passages importants : routes, forêts, rivières, etc., étaient soumis à des péages ; ceux-ci devinrent encore plus nombreux sous le régime féodal. Les marchandises avaient des droits à acquitter dans la terre de chaque seigneur, et la sanction était fort sévère, puisqu'en cas de non-paiement elles étaient confisquées.

Aux époques antérieures, l'impôt de circulation était d'un tantième pour cent de la valeur des produits transportés; tandis que sous le régime féodal la taxe était fixée à un certain nombre de deniers par ballot, par charrette, par charge de cheval, de mulet, d'âne, de colporteur, le tout sans tenir compte de la valeur de la marchandise. La perception était plus juste lorsque, dans certains cas, on prélevait une quote-part en nature.

2° *Droits sur les ventes.* — Ils comprenaient les *droits sur les marchés* et le droit de *forage* sur les vins vendus au détail. Ces droits étaient universellement appliqués, sauf à ceux qui en étaient expressément exemptés.

IV. — DROITS SUR LES ACTES DE LA VIE CIVILE.

Droits de mutation. — En dehors des redevances dues au seigneur à chaque mutation de propriété, ils comprenaient les droits de *mainmorte* à l'égard des biens laissés par les serfs à leur mort; ceux d'*aubaine*, s'appliquant aux biens des *étrangers* décédés sur le domaine, et ceux de *bâtardise*, relatifs aux enfants nés hors mariage; droits qui, dans ces trois derniers cas, équivalaient à une confiscation au profit du seigneur, puisque les biens qui y étaient soumis venaient grossir son domaine.

Il faut mentionner, parmi les droits de mutation, ceux de *relief* ou *rachat* s'appliquant aux biens nobles et ceux de *lods* et *ventes* s'appliquant aux biens roturiers. Il faut y ajouter les droits sur les mariages, redevances en argent.

V. — BANALITÉS, MONOPOLES.

Les *banalités* consistaient dans la défense faite par le seigneur aux paysans de moudre leur blé, cuire leur pain et presser leur vendange ailleurs que dans le moulin, le four et les pressoirs du seigneur, qui percevait une redevance pour ce service obligatoire. Ces banalités furent étendues plus tard aux forges, étalons, etc. Parmi les *monopoles*, le seigneur se réservait celui de suspendre, pendant un certain temps, le *commerce* de denrées indispensables, telles que le vin : droit de *banvin* ; de sorte que les habitants étaient obligés de s'approvisionner au prix qu'il lui plaisait de fixer. Enfin, il avait seul le droit d'exploiter les *salines*, les *mines*, la plupart des bois, la chasse et la pêche ; la plupart de ces derniers droits étaient concédés par les seigneurs à prix d'argent, sauf la chasse qui était à cette époque et resta longtemps le privilège des nobles.

VI. — PROFITS DE JUSTICE (1).

Les profits de justice, au lieu de représenter l'équivalent d'un service, étaient surtout considérés par le seigneur comme une source de revenus. Quant à ceux perçus sur les domaines du roi, par les prévôts et les baillis, ils étaient affermés à ces officiers. Les principaux profits de justice étaient les amendes et les confiscations.

(1) Esmein, p. 257.

1° Les *amendes* étaient perçues à deux titres différents. En premier lieu, elles servaient de peine pour la punition des délits ; c'était un reste de l'ancien système des *compositions*. En second lieu, ces amendes servaient de sanction, comme sous la monarchie franque, en cas d'inexécution des prescriptions seigneuriales. Le seigneur, comme autrefois le roi, percevait les amendes prononcées par le juge, qui parfois avait un pouvoir arbitraire pour les fixer ; mais, le plus souvent, le taux résultait de la coutume. De plus, l'amende variait, pour un même fait, en raison de la qualité du délinquant, suivant le principe, que chacun « amendait selon sa loi », appliqué avec justice en ce sens que le privilège était pour le roturier, qui payait proportionnellement moins que le noble ;

2° La *confiscation* de tous les biens du condamné, comme conséquence des condamnations capitales, venait du droit romain, s'était conservée dans la monarchie franque, puis avait été maintenue par la coutume féodale au profit des seigneurs hauts justiciers, dans les attributions desquels rentrait le jugement des crimes entraînant condamnation capitale.

VII. — DROITS RÉGALIENS.

Ces droits régaliens, provenant du démembrement du pouvoir royal, comprenaient deux catégories : 1° ceux appartenant en principe aux seules seigneuries supérieures, telle était notamment la *régale* des évêchés, consistant dans le droit d'en percevoir les revenus tant qu'ils restaient vacants ; la *monnaie*, dont le droit de frappe ap-

partint toujours uniquement aux hauts seigneurs, les droits de *tutelle* ou de *garde noble* s'appliquant à la garde des terres des mineurs; 2^o d'autres droits rentraient dans les attributions des hautes-justices, en vertu du principe, dont nous voyons encore l'application, qui consiste à attribuer à l'autorité les biens sans maître : il s'agit ici des *droits de déshérence*, des *biens vacants et sans maître*, des *épaves* : on peut y rattacher les droits d'aubaine et de bâtardise déjà mentionnés; ce dernier était rachetable.

VIII. — DROITS SUR LES CHOSSES PUBLIQUES.

Il s'agit ici de redevances perçues au profit du seigneur pour l'usage du *poids et des mesures* publiques, ainsi que des droits de *greffe* et de *sceau* perçus à l'occasion des actes civils pour en garantir l'authenticité, et se rapprochant de nos droits actuels d'enregistrement.

IX. — DROITS LEVÉS AU PROFIT DES OFFICIERS FÉODAUX.

A l'époque de la monarchie franque, l'impôt était cédé en partie à titre d'honoraires par les grands chefs et seigneurs à leurs officiers, et ceux-ci le prélevaient sur les contribuables pour leur propre compte; ce système se continua sous le régime féodal : les divers officiers du seigneur, aux différents degrés de la hiérarchie, prélevaient, en plus des impôts établis par la coutume, un droit particulier à leur profit exclusif sur les différents actes et propriétés du ressort de leur juridiction.

Dans la série des droits que nous venons de passer en

revue, nous n'avons trouvé aucun impôt national perçu au profit exclusif de la royauté; c'est qu'en fait ils avaient disparu, l'impôt étant devenu purement local parce qu'il était spécial à chaque seigneurie. Par suite le roi n'avait d'autres revenus que ceux qu'il tirait de son propre domaine où il exerçait les mêmes droits que les ducs et les comtes sur le leur, y compris les droits de haute justice. Il n'existait donc pas à cette époque de contributions publiques. Non seulement l'impôt était local, mais il était de plus vénal, puisque depuis l'Empire romain il se vendait comme une propriété privée, enfin il était établi en principe par la coutume, sauf pour les nombreux impôts arbitraires trop souvent perçus par les seigneurs.

Il est facile de se rendre compte, par l'énumération sommaire des droits féodaux, de leur nombre exagéré et de leur injustice. Après plusieurs révoltes partielles, durement réprimées, après une lutte énergique des villes contre les évêques et les seigneurs, eut lieu, avec le concours chèrement payé de la royauté, le soulèvement général des communes, résultat des abus du régime féodal.

§ IV. — L'Impôt sous la monarchie.

Parmi les facteurs de la reconstitution de la souveraineté royale il importe de signaler l'action des juristes qui surent tirer des principes féodaux ainsi que de l'interprétation du droit romain des conséquences de la plus haute importance au point de vue de l'extension des privilèges royaux et spécialement de l'impôt.

Si le roi féodal n'avait droit, au début, à aucun impôt spécial, il possédait néanmoins certaines prérogatives lui

procurant des ressources financières. C'étaient les droits suivants : de *francs-fiefs* et *nouveaux acquêts*, d'*amortissement*, qui constituaient des droits de mutations, ainsi que les droits de *rachat*, et de *lods et ventes*, de *naturalisation* aux aubains, d'*affranchissement* auquel on peut rattacher le droit de *commune*, faisant de toutes les villes qui obtenaient une charte des seigneuries nouvelles, indépendantes, et se gouvernant elles-mêmes, grâce aux taxes qu'elles étaient autorisées à s'imposer, principalement les octrois. Il en résulta que le grand mouvement insurrectionnel qui eut pour conséquence l'affranchissement des communes fut également le signal de l'affaiblissement de la féodalité. Les rois surent en même temps profiter de la situation difficile où se trouvaient les seigneurs par suite des dépenses que leur occasionnaient les croisades, ce qui les forçait souvent à vendre leurs domaines, et ils acquirent ces biens à très bon marché.

Mais pour asseoir et conserver l'autorité royale renaissante, il fallait des ressources. Les juristes s'appliquèrent à trouver des raisons plausibles, tirées du droit romain, pour permettre au roi d'atteindre directement les sujets de ses vassaux sans passer par l'intermédiaire de ces derniers comme il aurait dû le faire, notamment en matière d'aide à laquelle il avait droit, comme les autres seigneurs et dans les mêmes cas. C'est ainsi que l'impôt, perçu directement au profit du roi, lui permit de substituer son autorité à celle des grands et devint, par suite de la centralisation qui s'en suivit, un des facteurs de l'unité nationale. En effet, dès Louis VII, dit le Jeune (1147), on préleva *un vingtième* des revenus de tous les sujets sans aucune exception ; ce qui contraste singulièrement avec ce qui se passait sous le régime antérieur, alors que les taxes étaient prélevées

par les seigneurs seuls sur leurs sujets, non imposables par le roi. D'autres mesures du même genre contribuèrent à raffermir l'autorité royale : telle fut la *dîme saladine* ordonnée par Philippe-Auguste, en 1188, pour faire face aux dépenses de la croisade et également prélevée sur tous les habitants, nobles, roturiers, clercs et laïques, n'ayant pas pris part à l'expédition. Ce prince leva encore d'autres impôts qui lui permirent d'étendre sa puissance sur le peuple en abaissant les grands seigneurs féodaux.

Le règne de Louis IX est remarquable par un fait peu fréquent dans l'histoire financière de notre pays : sous ce prince certains impôts et notamment les douanes intérieures furent supprimés ; ces taxes qui frappaient surtout le transport des grains et autres denrées de consommation pesaient lourdement sur le commerce ; leur disparition eut d'heureux résultats. Ce prince, à qui une piété exagérée fit parfois commettre des actes condamnables, fut un des rares souverains dont les vues généreuses eussent beaucoup contribué aux réformes administratives, si ses descendants avaient été pénétrés du même esprit d'ordre et de justice. Malheureusement son exemple ne fut pas suivi par ses successeurs, Philippe-le-Bel, entr'autres, qui falsifia les monnaies, cet expédient immoral auquel recourut après lui plus d'un roi quand le trésor était aux prises avec des embarras financiers alors assez fréquents. Mais, pour l'étude qui nous occupe, nous ne devons voir dans Philippe-le-Bel que le restaurateur des douanes intérieures.

Le règne de Philippe de Valois nous intéresse au point de vue de l'histoire financière, parce que c'est sous ce souverain que fut essayé pour la première fois le système de la *régie* par l'établissement d'une *gabelle sur le*

sel. Cet impôt qui, lui aussi, ne devait être que provisoire, devint permanent dès 1432; on sait qu'il dure encore. Mentionnons que c'est sous le roi Jean que fut organisée d'une manière rudimentaire l'administration des finances. De cette époque datent les *généraux des finances*, chargés de l'inspection des aides perçues pour le compte de la couronne, et ayant également pour mission de rendre la justice en dernier ressort pour tous les litiges se rattachant à cette perception. Dans ces généraux de finances se trouvait en germe la Cour des Aides, établie plus tard sous François I^{er}, qui fut elle-même le berceau de notre Cour des Comptes actuelle.

Sous Charles V, nous voyons s'étendre encore les droits perçus au profit du roi : c'est ainsi que l'impôt appelé *feuage* fut établi dans les villes et les campagnes; on l'appela *taille* sous Charles VI, et la Couronne, comme autrefois les seigneurs, le fit peser selon sa volonté sur les populations. Jusqu'à Henri III, nous assistons à l'accroissement des tailles sous des noms divers et à plusieurs changements dans l'administration des finances. Pour subvenir à des dépenses exagérées, ce prince joignit aux anciens droits de douanes, tant extérieures qu'intérieures, celui de *traite domaniale* et institua dans toutes les grandes villes une douane, comme celle existant à Paris, où les marchandises devaient être portées et acquitter le même droit que dans la capitale. Enfin il importe de retenir, pour l'histoire de l'impôt, que c'est également sous Henri III que fut établi le *droit de contrôle sur les actes des notaires*, rappelant le droit de sceau public perçu par les seigneurs féodaux, devenu par la suite l'*impôt de l'enregistrement*.

Sous le règne d'Henri IV, pendant la sage administration de Sully, qui ne dura que 15 ans, les nombreuses

taxes et exactions qui entravaient le commerce et l'agriculture, les lourds impôts qui écrasaient le peuple furent, les uns réglementés d'une manière très libérale, d'autres diminués par des remises ; parfois même on en supprima qui, pour n'être pas importantes en apparence, n'en pesaient pas moins lourdement sur les populations. Enfin Sully abolit également un grand nombre de charges et d'offices onéreux pour le Trésor, et amassa une réserve de 30 millions. Les mémoires de Sully, *Economies royales*, nous apprennent qu'il avait le projet de rendre la taille *réelle*, au lieu de la conserver *personnelle* et arbitraire, comme cela avait lieu dans la plupart des provinces. En étudiant l'esprit qui animait ce ministre dans ses grandes réformes, il est permis de penser qu'il eût aussi aboli, ou tout au moins réduit, les taxes de consommation, et surtout l'impôt du sel, si lourd pour les classes pauvres, à cause du taux élevé auquel il était perçu. Sully s'efforça toujours de venir en aide à la production en protégeant les artisans, laboureurs, marchands, etc., contre les exactions qui étaient la plaie des populations roturières dans l'ancien régime. A la vérité, il ne put aborder l'étude d'ensemble de la réforme de l'impôt d'une manière scientifique ; les circonstances n'étaient d'ailleurs pas favorables, dans une France divisée en provinces ayant chacune des privilèges particuliers au point de vue fiscal. On sait que notamment dans les pays d'Etat, tels que le Languedoc, il existait des assemblées locales, composées des tiers-ordres, et jouissant du privilège de répartir entre les contribuables le montant de l'impôt à verser au trésor royal. Aucune des utiles réformes accomplies par Sully ne survécut à sa chute : la dilapidation des deniers publics, le rétablissement des charges supprimées amenèrent dans les provinces un

désarroi et une misère qui ne furent pas étrangers aux troubles de la Fronde.

Sous Mazarin, on créa de nouvelles taxes sur les *parchemins* et le *papier timbré*, les *baptêmes* et les *enterrements*, ainsi que des surcharges si élevées sur les péages qu'elles réduisaient le commerce au strict indispensable.

Telle était la situation au point de vue économique et fiscal lorsque Colbert fut chargé de la direction des affaires financières. Le désordre immense qui régnait dans cette partie de l'administration appelait des remèdes énergiques. Colbert le comprit et, comme son illustre prédécesseur Sully qu'il semble avoir pris pour modèle, à son arrivée au pouvoir, il voulut la *simplicité dans les taxes*, l'*unité dans l'assiette*, l'*économie dans la perception*. Il réduisit considérablement le nombre des charges, diminua les tailles et fit tous ses efforts pour répartir équitablement l'impôt. C'est à tort qu'on lui a reproché ses tarifs douaniers ; car cette réforme établit l'unité où il n'y avait auparavant que confusion et désordre. Quant aux autres mesures financières qu'il adopta, telles que la création de divers offices à Paris, il ne faut pas oublier qu'il se trouvait dans la dure nécessité de faire face aux nombreuses dépenses occasionnées par les guerres de Louis XIV.

Les résultats de l'administration financière furent aussi désastreux sous le règne de Louis XV, que sous le précédent, après le ministère Colbert ; les remontrances adressées au roi en 1756 par la Cour des Aides, et celles de 1775 ne laissent aucun doute à cet égard.

A la mort de Louis XV, quand Louis XVI monta sur le trône, l'influence des philosophes, Montesquieu, Voltaire, les recherches des économistes, ou plutôt des physiocrates, amenèrent l'opinion publique à demander des

réformes. C'est alors que Turgot fut appelé au ministère. Le roi ne pouvait faire un meilleur choix que celui de cet homme d'élite, doué d'un esprit supérieur, nourri de fortes études, et éclairé par la pratique de hautes fonctions administratives. C'était un bienfait pour la France qui, depuis un siècle, avait été la proie des financiers sans valeur. Comme ministre, Turgot voulait appliquer à l'administration du pays les réformes dont il avait fait un essai si heureux dans son gouvernement du Limousin ; il aurait pu contribuer ainsi à simplifier le système fiscal s'il avait été soutenu par son souverain, comme le furent à d'autres époques Colbert et surtout Sully.

On peut résumer ainsi qu'il suit, d'après les mémoires de Turgot, les projets dont il voulait faire l'application et qui ne devaient se réaliser que quinze années plus tard, sous le souffle puissant de la Révolution. Il voulait opérer le rachat des rentes seigneuriales ; supprimer les abus encore existants de la féodalité ; abolir les corvées pour toute la France, mesure dont il avait obtenu des effets si satisfaisants dans sa généralité du Limousin ; la conversion des deux vingtièmes des tailles en un impôt territorial sur la noblesse et le clergé ; l'égale répartition de l'impôt au moyen du cadastre ; enfin le remplacement successif des nombreuses contributions indirectes par des impôts directs.

Tels étaient les projets de Turgot. Il essaya d'en faire adopter quelques-uns ; c'est ainsi que les corvées furent supprimées et remplacées par une contribution en argent, à laquelle étaient soumises les classes privilégiées. Mais la pusillanimité de Louis XVI l'empêcha de défendre son ministre contre lequel s'étaient ligués tous les intérêts menacés ; en mai 1776, Turgot était renvoyé

du ministère, et au mois d'août de la même année la corvée était rétablie. Les utiles réformes de Turgot ne lui survécurent pas, et c'est en vain que Necker essaya, lui aussi, de remonter le courant des expédients financiers qui devaient conduire la monarchie à sa perte. La marche suivie dans cette étude nous amène à résumer le système d'impôts existants au moment où éclata la Révolution française dont il fut la cause principale, et à montrer sa relation avec le système antérieur.

A. — IMPOTS DIRECTS.

Ils comprenaient les tailles, les vingtièmes, les corvées, les capitations et les dîmes.

Taille. — Nous savons que cet impôt remonte à l'époque féodale ; on peut distinguer deux périodes en ce qui concerne sa perception. A l'origine, il fut perçu par les seigneurs sur les serfs et les roturiers et nous avons vu avec quelle rigueur et quel arbitraire ils usaient de leurs droits. En temps de guerre, les rois la percevaient sur les vassaux des seigneurs, mais du consentement de ceux-ci, ces dernières tailles furent d'abord temporaires, comme les guerres dont elles devaient solder les frais. La deuxième période commence à l'époque où l'autorité royale, se substituant à la féodalité, rendit la taille permanente, ce qui eut lieu sous Charles VII (1439) lorsque l'armée le devint également et que, par suite, les dépenses de ce chef furent annuelles. Par voie de conséquence, la taille seigneuriale disparut, sauf pour les serfs, de moins en moins nombreux, qui continuèrent à la payer, puisque c'était l'obligation de leur condition.

A la veille de la suppression de la taille, voici quelle était l'assiette de cet impôt. Il y avait la *taille réelle* et la *taille personnelle*. La *taille réelle* était établie sur le revenu foncier des immeubles. La *taille personnelle* était une sorte d'impôt sur tous les revenus du contribuable, ce qu'on appelle maintenant le *revenu global*, comprenant les revenus fonciers, les rentes et les produits du commerce ou de l'industrie qu'il exerçait. L'assiette de la taille réelle était double, puisqu'elle était divisée en d'autres impôts ; la taille *d'exploitation* et la taille *d'occupation*. La première était assise sur les propriétés bâties et non bâties, mais susceptible de produire des fruits ; le taux en était variable. La seconde portait sur les propriétés bâties destinées à l'habitation ; le taux était de un sou par livre des facultés de chacun, c'est-à-dire 5 %.

La taille, tant personnelle que réelle, était un impôt de répartition dont le produit, fixé à l'avance, était réparti, comme cela a lieu encore actuellement pour les impôts directs, d'abord entre les diverses fractions du territoire, et ensuite entre les contribuables de la même commune. C'était, par là même, un impôt d'un rendement très facile ; aussi le montant en fût-il bientôt augmenté au moyen de contributions accessoires, analogues à nos centimes additionnels, et motivées par les dépenses des guerres. La taille royale n'atteignait ni les nobles ni les ecclésiastiques qui en étaient affranchis comme ils l'avaient été de la taille seigneuriale. De plus, une partie du tiers-état, c'est-à-dire les rôturiers qui exerçaient des fonctions royales, ainsi que la plupart des villes n'y étaient pas soumis ; ce qui fait qu'elle pesait surtout sur le peuple des campagnes.

Vingtièmes. — C'était un impôt direct de quotité por-

tant, en principe, sur tous les revenus « et produits des habitants du royaume sans aucune exception » et comprenant la vingtième partie des revenus fonciers. Il fut appliqué avec des intermittences plus ou moins longues ; Charles VIII le supprima comme faisant double emploi avec la taille lorsqu'il rendit ce dernier impôt permanent. Les vingtièmes furent de nouveau imposés vers la fin du règne de Louis XIV, en 1710, pour faire face aux dépenses des guerres, et bien que cette taxe extraordinaire ne dût être que provisoire, elle dura néanmoins, sauf quelques courtes interruptions, jusqu'à la Révolution. L'assiette n'en fut pas toujours uniforme. En 1710, le taux en était fixé à 10 % du revenu territorial ; il fut ensuite étendu à la fortune mobilière, c'est-à-dire aux rentes, ainsi qu'aux revenus commerciaux, industriels et à ceux des offices ; après diverses variations dans le taux il était en dernier lieu de 2 vingtièmes 10. Tout le monde y était assujetti, sauf le clergé, qui, en remplacement des vingtièmes, votait des dons gratuits renouvelés chaque année.

Capitation. — Les revenus fonciers et mobiliers déjà imposés par la taille et les vingtièmes étaient soumis à un troisième impôt, la capitation, qui date de 1695, à l'occasion de la guerre contre la ligue d'Augsbourg. Malgré son nom, ce n'était pas un impôt par tête, mais une manière d'impôt sur le revenu classifié (analogue au *lassensteuer* prussien, avant la réforme de 1891, et se rapprochant de celui qui existe actuellement en Hollande depuis mai 1894 et en Autriche depuis janvier 1898). Les contribuables étaient répartis en un certain nombre de classes d'après leur *revenu présumé*, estimé suivant leur état, profession ou qualité, et devaient payer le même impôt dans chaque classe. Dans le principe,

la capitation était générale, et devait atteindre tous les sujets, y compris les personnes de lignage royal. Mais, dans la suite ces bases furent modifiées, d'abord par l'exemption dont jouirent les ecclésiastiques, en échange d'un don annuel de 4 millions consenti par le clergé, puis par un nouveau mode de taxation appliqué aux nobles, en raison de leurs facultés imposables présumées, et aux taillables au marc le franc de la taxe qu'ils payaient comme taille ; de sorte que, finalement, la capitation correspondait à nos centimes additionnels actuels sur les contributions directes.

Corvées. — La corvée était une charge féodale qui prit tout son développement comme corvée royale au XVIII^e siècle, et consistant en services personnels. Il y avait deux sortes de corvées, les *corvées réelles* établies sur un fonds, véritables servitudes imposées aux propriétaires, et les *corvées personnelles*, dues par les individus et indépendantes du fonds ; les nobles en étaient exemptés, et les ecclésiastiques pouvaient les racheter. Il n'y avait pas de distinction de classes en ce qui concernait les corvées réelles, qui étaient dues par tous les propriétaires d'héritages. Les corvées avaient surtout pour but l'exécution des grands travaux publics. Supprimées sous Louis XVI, sur l'initiative de Turgot, elles furent rétablies à la chute de ce ministre, et de nouveau supprimées par la loi du 15-26 mars 1790, qui ne conserva que celles représentant le prix de la concession d'un fonds ou d'un droit réel ; enfin ces dernières furent à leur tour abolies par les lois des 25 août 1792 et 17 juillet 1793.

Dîmes. — Rappelons que la dîme était un impôt en nature perçu au profit du clergé sur les récoltes, mois-

sons, etc. Malgré son nom, le taux n'en était pas fixe et variait entre 3 et 14 o/o .

En résumé les impôts directs avant 1789 portaient principalement sur les immeubles, qui constituaient la principale richesse. Ces *immeubles* avaient à supporter une portion de la taille, des vingtièmes, de la capitation, la corvée et les dîmes. Quant aux *revenus mobiliers*, ils acquittaient la taille personnelle, l'impôt des vingtièmes et la capitation.

B. — IMPÔTS INDIRECTS

Ces taxes, qui correspondent à nos impôts indirects actuels, consistaient principalement en *droits* sur la vente, spécialement des boissons, et sur la circulation des marchandises ; c'étaient les *aides* et les *traîtes ou douanes*, auxquelles il convient d'ajouter les monopoles de vente tels que la *gabelle du sel*, le *tabac*, le *timbre* ; enfin le droit de *centième denier*, ainsi que des droits locaux perçus pour le compte de l'Etat, des provinces, des communes et des seigneurs.

Les *aides* désignèrent d'abord des subsides levés par les seigneurs dans des cas déterminés, puis par les rois dans les circonstances extraordinaires. Plus tard ce terme ne fut plus employé que pour désigner certains droits sur les marchandises. Elles furent levées régulièrement après 1360 pour payer la rançon du roi Jean, et organisées définitivement par l'ordonnance de 1435. L'impôt des aides n'était pas perçu d'une manière uniforme dans tout le royaume. Les pays d'états n'y étaient pas soumis, certaines provinces des pays d'élection en avaient opéré le rachat. Tous les pays payaient d'ailleurs des impôts équivalents à celui des aides.

En 1789 les droits des aides étaient perçus sur les boissons, sur les ouvrages en métal (or, argent, fer, acier), sur les cartes, le papier et les amidons. En ce qui concerne spécialement les boissons, les principaux étaient les suivants (1) : Le *droit annuel*, droit de licence, successivement étendu à tous ceux qui faisaient le commerce des vins et de la bière. — Le *droit de gros*, perçu depuis 1668 sur chaque vente en gros de boissons, de bétail, de poisson et de bois. — Le *droit du huitième* sur la vente en détail des boissons et des vivres. — Le *droit d'augmentation ou paris*, qui s'ajoutait au droit de gros. — Le *gros manquant*, c'était un contrôle du *gros* et du *paris*, assuré au moyen d'un inventaire annuel des caves particulières et destiné à taxer le *trop bu* au-delà de la quantité assignée à chacun. — Les *sous* fixés à 5, sous Charles IX (1561), par muid de vin à l'entrée des villes et faubourgs, *doublés* par Henri III (1581) et augmentés de 4 *nouveaux* sous Louis XIII, soit au total 14 sous. — La *subvention générale*, droit pour l'entrée des villes et des bourgs soumis aux aides ; la barrique d'eau-de-vie y acquittait un droit triple (60 sous) de celui du vin (20 sous). — La *Subvention par doublement*. — Droit sur les vins qui entraient et sortaient du royaume en passant des provinces soumises aux aides dans celles rédimées. — Le *droit de jauge et courtage*. — Le *droit de contrôle sur la bière*, sur chaque muid entrant dans Paris et dans les autres villes. — Les *quatre sous par livre*, plus un cinquième et un sixième sou ajoutés successivement en 1750. — L'*entrée dans Paris* : c'était l'ancien octroi de Paris, devenu impôt royal, perçu à un taux exorbitant et contrôlé d'une manière inquisitoriale qui le rendit odieux, bien que

(1) Voir A. Gasquet, *Précis des institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, t. I, p. 351.

ce fût le plus juste puisqu'il ne comportait pas d'exception, mais qui était devenu intolérable par suite des procédés de perception. — Les *octrois*. Les octrois rentrent dans la même catégorie que les droits ci-dessus frappant la circulation. Perçus d'abord au profit exclusif des villes, ils devinrent bientôt un impôt royal. — Les *Traites ou douanes* (1). C'étaient des droits de transit, frappant comme précédemment la circulation dans l'intérieur du pays et perçus au profit des autorités locales, provinces, seigneurs, municipalités. Colbert qui avait en vue l'unité douanière, voulait reporter ces droits aux frontières, mais il se heurta à une telle résistance que son plan ne put être réalisé qu'en partie, grâce à la création des cinq grosses fermes en 1664, comprenant 14 provinces dans lesquelles les marchandises pouvaient circuler librement. Pour celles-ci les anciens droits avaient été réduits à un seul droit d'entrée ou de sortie, qui devait être acquitté au plus prochain bureau, et était fixé d'après un tarif uniforme, suivant la nature des marchandises. — En dehors de ces provinces, il y avait les *provinces réputées étrangères* dans lesquelles les marchandises pouvaient avoir à payer quatre droits : 1^o droits des provinces d'où elles sortaient ; 2^o de celles où elles entraient ; 3^o de celles qu'elles traversaient ; 4^o droits de douane pour le commerce avec les cinq grosses fermes et avec l'étranger. Enfin il y avait les *provinces traitées comme pays étrangers* au point de vue douanier : l'Alsace, la Lorraine, les trois évêchés de Metz, Toul et Verdun, et les ports francs de Bayonne, Dunkerque et Marseille, qui commerçaient librement avec l'étranger et n'acquittaient de droits que dans leur commerce avec le

(1) Esmein, p. 553.

royaume, droits égaux à ceux perçus dans les autres provinces trafiquant avec l'étranger. Tels étaient les principaux droits d'aides, sans compter encore un certain nombre de douanes et de droits d'entrée locaux perçus dans diverses provinces et villes, formant un ensemble où il n'y avait que confusion et désordre.

Gabelle. — C'était l'impôt royal sur le sel. Il fut toujours détesté. Organisé par une ordonnance de 1342, c'était un monopole de vente au profit de l'Etat, étendu à tout le royaume par les Etats de 1353 et qui dura jusqu'à la Révolution. Ce qui rendait cet impôt particulièrement odieux, c'est que l'Etat non seulement vendait le sel à un prix bien supérieur à sa valeur réelle, mais encore que chaque chef de famille était obligé de s'approvisionner jusqu'à concurrence d'un minimum de consommation ; c'était là le *sel de devoir*, strictement réservé aux usages culinaires (pour le pot et la salière) sous peine de très fortes amendes et même des galères si on l'employait en conserves et en salaisons, pour lesquelles il fallait acheter du sel d'une autre qualité. Il existait également un autre système d'après lequel on fixait en bloc la quantité de sel qui devait être consommé par les habitants, laquelle leur était ensuite répartie : c'était le *sel d'impôt*, qui ne devait servir également qu'à l'alimentation ; de sorte que, dans ce dernier cas, d'impôt de quotité la gabelle s'était transformée en impôt de répartition.

Une observation finale s'applique aux aides et aux gabelles. En principe, comme tous les impôts indirects, ceux-ci devaient être supportés par tous les sujets indistinctement. Cependant, de bonne heure, les nobles et les ecclésiastiques furent exemptés du droit de gros, ainsi que les fonctionnaires royaux ; ces derniers jouis-

saient également du droit de *franc salé*. La gabelle pesait d'un poids très lourd sur les pauvres, tandis qu'elle était au contraire légère pour les familles riches. Pour assurer la rentrée de l'impôt et empêcher la contrebande très active, les agents se livraient à de nombreuses visites domiciliaires ; les peines de la répression étant très sévères, la gabelle était devenue absolument intolérable.

Tabac. — L'origine de cet impôt remonte à 1628 ; le monopole de la vente fut affermé en 1674 pour 500 000 fr., puis à la compagnie des Indes pour 3 millions et enfin cédé en 1750 à la ferme générale.

Timbre. — L'emploi obligatoire du papier timbré pour les actes judiciaires et extra-judiciaires remonte à 1653. Le droit de *contrôle* et *d'enregistrement*, tel que nous le connaissons actuellement et ayant pour effet de donner aux actes date certaine est de la même époque, bien que nous ayons signalé antérieurement un droit portant le même nom. Il faut noter que l'enregistrement prescrit par l'édit de 1781 s'appliquait à tous les actes translatifs ou constitutifs de propriété ou de droits réels et aux baux dépassant neuf années, lesquels n'étaient transférés à l'égard des tiers qu'à cette condition. C'était un premier essai de la *transcription* de notre droit actuel (1).

Droit du centième denier. — Impôt de mutation datant de 1703 et perçu au profit du roi. Il se superposait aux droits de relief, rachat, quint, lods et ventes perçus par les seigneurs à l'occasion des mutations de tenures nobles, roturières ou serviles sous leur dépendance. L'ordonnance royale prescrivait l'insinuation et enregistrement

(1) Esmein, p. 554, en note.

des contrats de vente, échange, et autres titres translatifs de propriété, des *biens immeubles tenus en fiefs ou en censive* du roi et des particuliers. Le montant de l'impôt était fixé au centième denier du prix ou de l'estimation desdits biens ; un deuxième centième fut ajouté. Cet impôt ne pesait que sur les mutations de propriété immobilière et sur les successions en ligne collatérale ; il constituait par suite une gêne sérieuse pour le commerce des terres féodales. Comme le fait remarquer M. Esmein, il fallait pour acquérir payer le seigneur et le roi sans compter le notaire et le greffier.

Autres revenus royaux et affaires extraordinaires. — Pour se faire une idée à peu près exacte des revenus royaux sous l'ancien régime, il faut ajouter aux sommes provenant de l'impôt les ressources produites par le *domaine*, ainsi que les revenus sur *parties casuelles* consistant dans la vente des offices de finance, de justice, de métiers et d'officiers municipaux, ainsi que des titres de noblesse, taxes sur les armoiries, etc. Quant aux *affaires extraordinaires*, désignant les emprunts, ce furent des expédients financiers employés pour procurer au trésor royal les sommes considérables nécessaires tant pour les dépenses des guerres que pour les prodigalités de la Cour. A l'ouverture des Etats-Généraux, en 1789, la dette publique s'élevait à 4 milliards 467 millions : tels étaient les résultats auxquels avait conduit le gouvernement de la royauté absolue inauguré par Louis XIV et continué par ses successeurs.

Le maréchal de Vauban a laissé un triste et fidèle tableau de l'état de la France à la fin du XVII^e siècle dans son célèbre ouvrage *La Dîme royale*. La lecture de ce document complète ce que nous savons déjà sur le système fiscal de cette époque. Nous y voyons les anciens impôts

donnant lieu à tous les abus qui furent la principale cause de la Révolution et que celle-ci a supprimés, en partie.

Au sujet de la *taille*, Vauban dit que tant que cet impôt fut d'un taux raisonnable et que d'autres impôts n'en accrurent pas le chiffre, les populations le supportèrent patiemment; mais que, lorsqu'il se fit trop sentir, chacun s'ingénia pour l'éviter, « ce qui ayant donné lieu
« au désordre et à la mauvaise foi de s'introduire dans
« le détail de la taille, elle est devenue arbitraire, cor-
« ruptible, et en toute manière accablante à un point qui
« ne se peut exprimer....

« La *taille réelle*, fondée sur les arpentages et sur les
« estimations des revenus des héritages, est bien moins
« sujette à corruption, il faut l'avouer; mais elle n'en
« est pas exempte, soit par le défaut des arpenteurs ou
« par celui des estimateurs qui peuvent être corrompus,
« intéressés ou ignorants : ou par le défaut du système
« en sa substance, étant très naturel d'estimer un héri-
« tage ce qu'il vaut, et de le taxer à proportion de la
« valeur présente de son revenu; ce qui n'empêche pas
« que, dans les suites, l'estimation ne se puisse trouver
« défectueuse (1). »

Parlant des *tailles personnelles* : « en un mot,
« elles sont devenues arbitraires, n'y ayant point de pro-
« portion du bien du particulier à la taille dont on le
« charge. Elles sont de plus exigées avec une extrême
« rigueur et de si grands frais qu'il est certain qu'ils
« vont au moins à un quart du montant de la taille. . .
« L'autorité des personnes puissantes et accréditées fait

(1) Georges Michel, *Vauban, Dîme royale*, p. 5; dans la petite Bibliothèque économique de Guillaumin.

« souvent modérer l'imposition d'une ou de plusieurs
 « paroisses, à des taxes bien au-dessous de leur juste
 « portée, dont la décharge doit conséquemment tomber
 « sur d'autres voisines qui en sont surchargées, et c'est
 « un mal invétéré auquel il n'est pas facile de remé-
 « dier. . . . (1). » Vauban termine son examen des consé-
 « quences de l'impôt sur la taille en prouvant qu'il dé-
 « courage l'initiative individuelle et est un obstacle au
 « développement de l'agriculture et de la production, en
 « ce qu'il charge d'une manière exorbitante les fonds de
 « terres cultivées.

Plus tard, l'Assemblée Nationale Constituante dans son *Adresse au peuple français* du 24 juin 1791 à l'occasion de la suppression de la taille et des autres impôts directs disait textuellement : « La *taille réelle* n'avait lieu que
 « dans quelques provinces ; dans celles où elle était con-
 « nue, comme elle ne frappait que certains héritages,
 « d'autres en étaient ainsi exempts... Les autres ci-
 « toyens qui semblaient soumis à cette imposition avec
 « un principe d'égalité ne l'étaient, au contraire, qu'avec
 « beaucoup d'inégalité. La taille personnelle était arbi-
 « traire et les citoyens craignaient de se livrer à quelque
 « jouissance parce que tout signe d'aisance attirait sur
 « eux une augmentation désordonnée d'imposition. »
 On se rappelle à ce sujet l'anecdote de J.-J. Rousseau qui dans une de ses pérégrinations eut toutes les peines du monde à se faire servir à manger par un paysan qui, le prenant pour un commis, n'osait montrer ses provisions, et ne se décida que lorsqu'il fut complètement rassuré sur le voyageur.

Pour l'impôt des *vingtièmes et des centièmes*, Vauban fait

(1) Georges Michel, *Vauban*, Dîme royale, p. 24.

connaître que la difficulté dans l'assiette de cet impôt tenait à l'estimation du revenu des terres et l'Assemblée Nationale dans le document déjà cité dit que les vingtièmes, malgré l'avantage qu'ils offraient sur les autres impôts, étaient très inégalement répartis. « Les ecclésiastiques du clergé de France ne les payaient pas, quelques pays, quelques villes, quelques corporations et même quelques particuliers puissants avaient obtenu des abonnements tout à fait disproportionnés avec leurs revenus et avec la charge que supportaient les autres citoyens; enfin, cette imposition était individuelle, sans aucun rapport avec la totalité des contribuables de chaque province ni de chaque communauté. Personne ne se trouvait offensé de ce qu'un autre échappât en tout ou en partie à l'imposition; chacun avait la tentation et la facilité de cacher sa fortune et de tromper le percepteur, les riches surtout y parvenaient. »

Quant aux *dîmes*, le même document nous apprend que non seulement elles ne portaient pas sur toutes les productions, mais que, de plus, elles pesaient inégalement sur celles qu'on y avait assujetties : « inégalement à raison de ce que le taux de la dîme variait dans le royaume et selon les localités depuis le septième jusqu'au trente-deuxième (14 % et 3 %); inégalement encore en ce que la dîme était prélevée sur le produit total avant qu'on eût défalqué les frais de culture, sa proportion avec le produit net ou revenu variait dans la même paroisse d'un champ à l'autre, selon que ces divers champs étaient plus ou moins fertiles. »

L'appréciation de la *corvée* nous paraît faite de main de maître dans l'exposé des motifs de l'édit qui supprimait cet impôt, édit pour lequel Louis XVI fut obligé de

tenir un lit de justice à Versailles afin d'en obtenir la transcription sur les registres du Parlement. Voici comment s'exprime à ce sujet le garde des sceaux, Hue de Miromesnil :

« On avait jusqu'à présent contraint les laboureurs de
« fournir leurs chariots et leurs domestiques pour le
« transport des terres et des matériaux nécessaires à la
« confection et à la réparation des grandes routes. On
« avait aussi exigé des habitants des campagnes, qui ne
« subsistent que par le travail de leurs bras, de renoncer
« à une partie des salaires journaliers sur lesquels est
« fondée toute leur subsistance, pour donner chaque
« année un certain nombre de jours au travail des
« chemins.

« Les propriétaires de fonds dont la plus grande partie
« jouissent des exemptions attachées à la noblesse et
« aux offices ne contribuaient point à cette charge, et
« cependant ce sont eux qui participent le plus à l'a-
« vantage de la confection des grandes routes, par l'aug-
« mentation du produit de leurs héritages qui est l'effet
« naturel des progrès du commerce et de la consom-
« mation des denrées.

« La corvée du travail imposait aux habitants de la
« campagne une espèce de servitude accablante. Il était
« de la justice et de la bonté du roi de les en délivrer
« par une contribution qui ne fût supportée que par ceux
« qui, jusqu'à ce moment, recueillaient seuls les fruits
« de ce travail.

« Telles sont les vues qui ont engagé le roi à établir
« cette contribution, à la régler sur la répartition des
« vingtièmes, et à donner lui-même l'exemple à tous les
« propriétaires de son royaume en ordonnant que tous
« ses domaines y seraient assujettis. »

L'examen des conséquences du régime fiscal en matière d'*impôts indirects* fait ressortir avec évidence le défaut d'unité qui en était une des nombreuses défectuosités. Écoutons encore Vauban à ce sujet. Après avoir assigné, comme première cause de diminution de valeur des biens de la campagne, le système d'imposition de la taille, il n'hésite pas à signaler, en outre « le défaut de consommation qui provient de deux autres « dont l'un est la hauteur et la multiplicité des droits « des aides et des douanes provinciales, qui emportent « souvent le prix et la valeur des denrées, soit vin, « bière et cidre ; ce qui fait qu'on a arraché tant de « vignes, et qui, par les suites, fera arracher les pommiers en Normandie, où il y en a trop par rapport à « la consommation présente de ce pays, laquelle diminue tous les jours ; l'autre les vexations inexprimables « que font les commis à la levée des aides, qui se sont « faits depuis quelque temps marchands de vin et de « cidre : car il faut parler à tant de bureaux pour transporter les denrées non seulement d'une province ou « d'un pays à un autre, par exemple de Bretagne en « Normandie..... mais encore d'un lieu à un autre « dans la même province, et on a trouvé tant d'inventions pour surprendre les gens et pouvoir confisquer « les marchandises que les propriétaires et les paysans « aiment mieux laisser périr leurs denrées chez eux « que de les transporter avec tant de risques et si peu « de profit... (1). » Il ajoute plus loin : « J'aurais beaucoup de choses à dire sur le mal que font les douanes provinciales, tant par la mauvaise situation de leurs bureaux dans le milieu des provinces françaises,

(1) Vauban, *Dîme royale*, p. 20.

« que dans les excès de taxes et la fraude des com-
« mis.... »

L'Assemblée Nationale, dans les considérants du décret du 5 novembre 1790, portant suppression des droits de douanes, exposait les mêmes griefs lorsqu'elle disait :
« Considérant que le commerce est maintenant gêné par
« des entraves sans nombre ; que les droits de traite exis-
« tant sous diverses dénominations et établis sur les li-
« mites, qui séparent les anciennes provinces du royaume,
« sans aucune proportion avec leurs facultés, sans
« égards à leurs besoins, fatiguent par les modes de leur
« perception, autant que par sa rigueur même, non
« seulement les spéculations commerciales, mais encore
« la liberté individuelle ; qu'ils rendent différentes par-
« ties de l'Etat étrangères les unes aux autres, qu'ils
« resserrent la consommation et nuisent par là à la re-
« production et à l'accroissement des richesses natio-
« nales..... »

Tel est, résumé dans ses grandes lignes et dans ses résultats, le système financier ou plutôt l'absence de système financier de la monarchie absolue à la veille de la Révolution ; toute la fiscalité y apparaît comme l'œuvre du hasard : système de taxation à outrance où l'inique le dispute à l'odieux pour aboutir à l'écrasement des classes inférieures.

Ce chapitre, avec ses longues citations et les nombreuses répétitions intentionnelles qui s'y rencontrent, ne doit pas être considéré comme inutile. Nous avons voulu y montrer : d'une part, la filiation reliant notre système fiscal actuel au passé, et, d'autre part, insister sur les conséquences désastreuses qu'entraînent pour la prospérité d'un pays des impôts qui ne reposent sur aucune base scientifique.

Avant d'exposer le système actuel, il convient de voir précisément ce que doit être l'impôt au point de vue scientifique, et sur quels principes il doit reposer pour présenter, avec le produit maximum, le minimum d'injustice, et allier à la fixité du rendement l'égalité de taxation des contribuables, proportionnellement à leurs facultés imposables.

CHAPITRE II

DÉFINITIONS DE L'IMPÔT

§ I. — Définition de l'Impôt.

« Définissez les termes, » disait Voltaire. Essayons de le faire en ce qui touche l'impôt. Seulement, ici, la difficulté ne consiste pas à trouver une définition, mais bien à en rencontrer une bonne et à la justifier. Il nous faudra éliminer les définitions incomplètes, et en adopter une parfaite, si possible, en choisissant parmi les meilleures.

Certes, l'impôt a toujours impliqué l'idée de privation, de contribution aux dépenses publiques, mais c'est là un sentiment qui résulte des faits dont nous sommes journellement frappés, et nous ne sommes pas éclairés sur le principe même de la contribution. Il nous faut donc rechercher ce que doit être l'impôt dans une société arrivée à notre état de civilisation. La conception de l'impôt a, du reste, singulièrement évolué depuis l'époque où il était considéré comme un tribut, puis comme l'échange du service de protection, puis comme une prime d'assurance. Cette évolution a abouti de nos jours à considérer l'impôt comme l'une des formes de la solidarité nationale. Cette conception nouvelle semble être celle de la science contemporaine. Cependant l'idée primitive de

contribution est encore admise par certains auteurs, notamment M. Helferich, qui définit l'impôt « un prélèvement sur les biens des *sujets* (1). »

Les physiocrates, qui voyaient l'unique source de la richesse dans l'agriculture, ne considéraient dans l'impôt qu'un prélèvement sur le produit net des ressources d'une nation pour fournir à l'entretien du gouvernement. Telle est l'opinion de Quesnay, le fondateur de la doctrine, lorsqu'il écrit : « L'impôt est une partie des revenus détachés du produit net d'une nation agricole (2). »

Letrosne exprime la même pensée, tout en étant moins exclusif en ce qui concerne la source de l'impôt : « L'impôt est une portion des richesses annuellement renaissantes destinée à la dépense publique et prise sur le produit net (3). »

Mercier de la Rivière est plus vague dans sa définition : « Une portion prise dans les revenus annuels d'une nation à l'effet d'en former le revenu particulier du souverain pour le mettre en état de soutenir les charges annuelles de sa souveraineté (4). »

Avec les économistes modernes, l'idée de l'impôt s'élargit, et nous y voyons apparaître les tendances opposées des deux écoles ; l'école individualiste d'une part et l'école de la solidarité nationale d'autre part.

On peut suivre les définitions des auteurs modernes en partant d'Adam Smith, qui dit : « L'impôt est la contribution de tous les membres de la société ou d'une

(1) Schönberg, *Handbuch der politischen Oekonomie*, t. III, p. 134.

(2) *Maximes générales*.

(3) *De l'ordre social*.

(4) *L'ordre naturel et essentiel des Sociétés politiques*, ch. IV, p. 473.

partie de ses membres aux dépenses du gouvernement. » (*Richesse des Nations*).

Ricardo est plus explicite, mais reste encore dans la généralité : « L'impôt c'est cette portion du produit de
« la terre et de l'industrie d'un pays qu'on met à la
« disposition du gouvernement (1). »

Rossi complète en quelque sorte la définition précédente : « L'impôt est demandé essentiellement au revenu
« social, et il tire son origine du droit qu'a l'Etat de ré-
« clamer sa quote-part dans la distribution du revenu
« social (2). »

Une formule analogue, mais beaucoup plus claire, est donnée par Courcelle Seneuil : « L'impôt est une partie
« des revenus généraux prélevée par autorité pour l'en-
« tretien du Gouvernement et de ses agents et quelque-
« fois pour d'autres usages réputés utiles à la commu-
« nauté (3). »

Joseph Garnier donne une définition éclectique qui s'accorde avec celle de Smith et de Ricardo, et suivant laquelle « l'impôt est la quote-part de chaque citoyen dans la dépense des services publics (4). »

A côté de ces définitions nous devons signaler celles données par des esprits éminents qui ont cru en trouver de meilleures en faisant de l'impôt : 1° soit un échange de services ; 2° soit une prime d'assurance ; 3° soit la mise en œuvre et les frais généraux d'exploitation du capital national ; 4° et enfin, une dette solidaire due par tous les habitants de l'Etat.

(1) *Principes de l'économie politique*. (De l'impôt), ch. VIII.

(2) *Cours d'Economie politique*, t. IV, p. 5.

(3) *Traité d'Economie politique*, t. I, p. 448.

(4) *Traité des Finances*, 3^e édit., p. 15.

1° Parmi les esprits supérieurs qui considèrent l'impôt comme un *échange de services* il faut nommer Vauban : « Comme tous ceux qui composent un Etat ont besoin de sa protection pour subsister, se maintenir chacun dans son état et sa situation naturelle, il est raisonnable que tous contribuent aussi, selon leurs revenus, à ses dépenses et à son entretien (1). »

Montesquieu partage la même manière de voir lorsqu'il écrit : « Les revenus de l'Etat sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la *sûreté* de l'autre, ou pour en jouir agréablement. » Nous trouvons aussi de lui cette phrase à citer ici : « Pour bien fixer ces revenus de l'Etat, il faut avoir égard et aux nécessités de l'Etat, et aux nécessités des citoyens. Il ne faut point prendre au peuple sur ses besoins réels, pour des besoins de l'Etat imaginaires (2). » Proudhon considère également l'impôt comme un échange, ainsi qu'on le verra plus loin.

En faisant de l'impôt, comme le fait remarquer M. Cauwès, « l'un des deux termes d'un échange, on en donne tout d'abord une idée inexacte dans son principe, car on assigne un motif individuel à l'impôt qui existe en vertu de nécessités sociales et collectives » (point de vue sur lequel nous aurons bientôt à revenir avec M. Hector Denis) « trop étroite aussi, parce qu'il y a des dépenses publiques qui, à proprement parler, ne représentent pas des services (3). »

C'est ce qu'a compris la première M^{me} Clémence Royer qui a complété l'idée d'échange de services : « L'impôt

(1) Vauban, *Dîme royale*, p. 31.

(2) *Esprit des lois*, ch. I, liv. II.

(3) *Cours d'économie politique*, t. IV, p. 265.

« est la quote-part de puissance productrice, sous forme
« de services personnels ou de contributions de toute
« nature, que chaque citoyen doit à la communauté en
« échange des services qu'il en a reçus, en reçoit et en re-
« cevra par le fait de sa participation sociale, et à titre de
« restitution des avances faites par les générations pas-
« sées au profit des générations futures. Cette contribu-
« tion est obligatoire et personnelle pour chacun dans la
« mesure actuelle de ses facultés. Elle doit être suffisante
« pour maintenir l'état social au degré de civilisation
« qu'il a atteint et pour lui permettre de progresser en-
« core (1). »

Cette définition, ainsi que le fait remarquer notre illustre maître M. Paul Leroy-Beaulieu (2), dont le précieux enseignement et les remarquables ouvrages nous ont été si utiles pour le présent travail, a un avantage sur les autres définitions incomplètes en ce qu'elle tient compte des dettes publiques et de la part d'impôt qu'elles exigent pour l'intérêt et l'amortissement, lesquels, dans certains pays, notamment dans le nôtre, grèvent le budget des dépenses dans une proportion considérable, relativement à l'ensemble des revenus du pays. Ainsi, d'un côté, l'impôt considéré comme simple prix d'un service mène directement à la répudiation des dettes nationales ; et, d'un autre côté, il devrait nécessairement se transformer en *taxes* spéciales pour chacun des services rendus. Or, le système des taxes spéciales, déjà difficilement praticable à cause de leur diversité, lorsqu'il s'agit de services spéciaux dont chacun profite directement, comme cela a lieu pour certains besoins lo-

(1) *Théorie de l'impôt*, p. 27.

(2) *Traité de la science des finances*, t. I, p. 113.

caux (eau, éclairage public, balayage, etc.), deviendrait inapplicable à la rémunération des services qui sont d'intérêt général et dont tous profitent, sans que chacun puisse préciser dans quelle proportion il en bénéficie : tels sont les services de l'administration en général, de la justice, des travaux publics, etc. Quant au système des taxes spéciales il est tombé en désuétude même en Angleterre où il avait pris une grande extension ; et, dans ce pays, les impositions locales viennent maintenant se superposer presque toutes à la taxe des pauvres. De même, en France, les centimes additionnels ajoutés à nos contributions directes pourvoient pour une forte part au paiement des services locaux. .

2° Cette tendance, consistant à confondre l'idée de l'impôt avec celle de *taxe* payée par l'individu en échange de la protection de l'Etat, est celle de l'école individualiste *pure*. Dans ce système, l'impôt devient principalement une sorte de *prime d'assurance* ayant pour contrepartie la garantie contre le *risque d'insécurité*.

C'était déjà l'idée de Voltaire : « Payer l'impôt, c'est mettre une partie de son bien à entretenir l'autre. » L'idée de protection est accentuée chez le marquis d'Audiffred : « le sacrifice demandé à la société pour la protection de son existence, ainsi que pour le développement de sa puissance. » M. du Puynode est encore plus clair : « C'est la part que chacun remet à la caisse commune pour *s'assurer* la paisible jouissance de ses biens » et le respect de sa personne. »

Cette idée de l'impôt considéré comme *prime d'assurance*, (déjà en germe dans la définition de Montesquieu précédemment citée) a été reprise avec une grande vigueur par Emile de Girardin, dans un ouvrage du plus haut intérêt, dont la lecture est encore attachante : « L'impôt est

« et ne doit être qu'une *prime d'assurance* payée par tous
 « les membres d'une société appelée Nation, à l'effet de
 « s'assurer la pleine jouissance de leurs droits, l'efficace
 « protection de leurs intérêts, et le libre exercice de leurs
 « facultés. Dans ce but, ils mettent en commun une por-
 « tion déterminée de leur force, ce qui constitue la force
 « collective (1). » La réalisation pratique du système
 d'Emile de Girardin se résolvait en un impôt unique sur
 le patrimoine; par conséquent, tous ceux qui ne pos-
 sèdent rien n'avaient pas d'impôt à payer.

L'impôt assurance a été critiqué par MM. Wagner, Cosse et Paul Leroy-Beaulieu (2). Cette formule dans l'état actuel est imparfaite, puisque dans notre organisation sociale l'Etat ne joue jamais le rôle d'assureur, et que sa mission consiste à prévenir le mal, mais non à indemniser, au moyen de l'impôt, ceux qui se trouvent lésés par le fait d'accidents physiques ou par la mauvaise organisation des services publics. Lorsque dans ces cas l'Etat vient en aide aux sinistrés, c'est seulement à titre gracieux, comme simple secours, notamment en cas d'inondations. D'ailleurs l'Etat rend plus qu'un service de sécurité, puisque les dépenses qui s'y rapportent, dans le sens étroit du mot, ne tiennent qu'une faible place dans nos budgets; par suite, la formule de l'impôt considéré comme prime d'assurance est inexacte. Pour que ces définitions d'*impôt échange* et d'*impôt assurance* fussent exactes, il faudrait une équivalence entre les impôts payés et les services rendus, qui n'existe à aucun degré de la hiérarchie sociale, attendu que ce sont ceux qui reçoivent directement le plus de l'Etat (les enfants abandonnés, les

(1) *Questions de mon temps*, t. II, p. 291.

(2) *Traité de la science des finances*, t. I, p. 115.

faibles, incapables et malades pauvres) qui le plus souvent ne payent aucun impôt. Proudhon s'est prononcé contre l'*impôt échange de services* en ce qui concerne le riche, parce que, selon lui, sa liberté ne coûte pas plus cher à défendre que celle du pauvre et qu'il trouble moins l'ordre que ce dernier. Cette thèse, reprise par de nombreux auteurs, ne nous semble pas exacte. Le riche coûte plus cher à défendre tout simplement parce qu'il a quelque chose à défendre, et qu'il est le premier à bénéficier, pour la protection de ses biens, des dépenses qui assurent la sécurité, tant à l'intérieur, en cas de troubles, qu'à l'extérieur en cas de guerre; il a donc plus d'intérêt à être défendu que celui qui ne possède rien ou fort peu de chose. Ajoutons immédiatement, pour qu'on ne se méprenne pas sur notre pensée, que la conservation de ces biens est indispensable à la société, puisque c'est sur leur revenu que l'impôt est prélevé.

Ce que l'on peut raisonnablement dire contre l'*impôt échange de services* et contre l'*impôt assurance*, c'est qu'en réalité l'impôt a pour contre-partie les services publics collectifs rendus par les autorités publiques (Etat, commune) et dont chacun profite indirectement, le plus souvent dans une mesure impondérable, au moyen d'une bonne organisation administrative.

3° La troisième formule emprunte aux physiocrates l'idée d'antagonisme existant entre le gouvernement et la société. C'est là une manière de voir qui se comprend du reste, si on se reporte à l'époque où écrivaient les premiers fondateurs de cette école, lorsque les progrès de l'économie politique n'avaient pas encore montré le peu d'efficacité que peut avoir la forme du gouvernement en matière de fiscalité. Suivant cette formule énoncée avec une grande conviction par Menier : « L'impôt représente

« la mise en valeur et les frais généraux d'exploitation du capital national (1). » M. Menier a soin d'ailleurs d'avertir qu'il n'entend comprendre dans sa définition que la part de la mise en valeur attribuée à l'Etat, et par suite il repousse la théorie communiste d'après laquelle l'Etat propriétaire du capital national l'exploiterait à son profit (car alors l'Etat n'aurait pas besoin d'impôt).

Cette manière d'envisager la fortune nationale comme l'outillage d'un chef d'industrie est également admise par le duc de Broglie, suivant cette définition que « l'Etat « est l'entrepreneur des frais généraux de la production sociale (2). »

Ces deux auteurs arrivent à la même conclusion qui consiste à faire de l'impôt un prélèvement sur les capitaux, afin de solder les dépenses publiques. Le défaut de ces définitions est d'être incomplètes, car ni l'une ni l'autre ne tient compte des dépenses de l'Etat qui ne se rapportent pas à un service matériel ou immatériel actuel, et par suite d'admettre la répudiation des dettes nationales; ce système a un autre inconvénient, c'est de ne tenir compte que des richesses tangibles, tandis qu'il existe, parallèlement, des mises sociales résultant de l'intelligence seule, et dont il serait injuste de ne pas tenir compte; il est admis, en effet, que l'impôt doit être payé par tous ceux qui bénéficient des avantages sociaux.

L'erreur des publicistes qui préconisent l'impôt sur le capital tient à cette tendance, remontant aux pre-

(1) *Théorie de l'impôt sur le capital*, p. 86 et 221. *L'Impôt sur le capital*, p. 20.

(2) *Le Libre Echange et l'Impôt*, p. 181.

miers physiocrates, qui consiste à croire qu'il y a antagonisme entre le gouvernement et les contribuables (ce qui, du reste, était partiellement vrai de leur temps), et que l'impôt personnel est le résultat de cette organisation défectueuse. Montesquieu a commis la même erreur en faisant intervenir la liberté dans les systèmes de fiscalité (1). Actuellement surtout où, dans les pays constitutionnels l'impôt est voté par les représentants de la nation, il est absolument impossible d'y voir l'indice de la servitude. Mais, malgré cette critique, la formule de M. Menier n'est pas inexacte, à condition de prendre dans un sens « singulièrement large chacun » des mots dont elle se compose, c'est-à-dire les termes « *mise en valeur, frais généraux* » et *capital national* (2). » En résumé cette dernière formule est moins incomplète que celle de l'impôt assurance d'Emile de Girardin, dont M. Menier s'est inspiré, mais qu'il n'a pas acceptée, la trouvant trop étroite et ne répondant pas à un certain nombre de services publics très importants à l'heure actuelle. La conception plus large de M. Menier montre bien l'évolution et l'extension, à notre époque, de l'idée de l'impôt. Ainsi, il résulte de ce qui précède que l'impôt n'est ni simplement un échange de services, encore moins une prime d'assurance et qu'il représente plus que la mise en œuvre et les frais généraux d'exploitation du capital national.

« Il importe cependant de remarquer ici, dit M. Hector Denis dans son ouvrage si profond sur l'*Impôt*, ce qu'aucun des critiques de Girardin n'a fait, que l'assurance de la sécurité par l'Etat n'était que l'un des

(1) *Esprit des lois*, livre XIII.

(2) Paul Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, t. 1, p. 116.

« aspects du vaste système d'assurance qu'il organisait
« avec le concours de l'Etat et dont son volume sur l'im-
« pôt renferme le plan. . . . (1). » Mais M. Denis reconnaît
que la critique de la formule individualiste de Girardin
c'est que l'autorité, loin de limiter son action à la dé-
fense de la richesse acquise, l'étend à des matières con-
sidérées actuellement comme d'intérêt général, prenant
en quelque sorte soin des individus depuis leur naissance
jusqu'à leur vieillesse, pour veiller tant à leur conserva-
tion qu'à leur développement entendu de la manière la
plus générale, matériellement et moralement. Autrefois,
dans l'ancienne France et même dans la première moitié
de ce siècle, les autorités publiques faisaient assez bon
marché de l'intérêt général. Mais dans ce dernier quart
de siècle on semble verser avec excès dans le système
opposé. Il y a là une tendance exagérée vers un déve-
loppement vraiment excessif des attributions de l'Etat
qui tend à enlever aux individus toute initiative et qui a
sa répercussion directe sur l'impôt. C'est exactement l'op-
posé de l'école individualiste *pure* qui ne laisse à l'Etat
que les attributions que les particuliers seraient inca-
pables de remplir, et qui cependant s'imposent dans l'in-
térêt de la société ; attributions que les progrès de la civi-
lisation forcent de plus en plus à étendre.

4° Cette tendance nouvelle est celle de l'*impôt soli-
daire* (2), et cette conception de l'impôt est d'ailleurs
beaucoup plus rationnelle que celles données par les
définitions incomplètes ou inexactes vues plus haut.
C'est une conciliation entre l'individualisme pur et le
socialisme.

(1) *L'Impôt*, par H. Denis, professeur à l'Université de Bruxelles,
p. 67.

(2) Voir *De la Solidarité*, par M. Léon Bourgeois, député.

En fait, il est bien évident que, dans notre état de civilisation, les besoins communs à tous les hommes ne sauraient être restreints à ceux de protection et de défense, qui sont ceux d'une société primitive : ces besoins communs augmentent en raison directe du développement des rapports sociaux, et par suite les attributions de l'Etat, en vue de faire face à ces besoins, deviennent de plus en plus nombreuses. Nous sommes loin du système théorique dans lequel l'Etat n'aurait simplement qu'à assurer la sécurité ; ou plutôt on peut dire que c'est l'application de ce principe qui a amené l'extension de l'immixtion de l'Etat dans l'ordre du développement social : l'étatisation de l'instruction primaire, les lois sur la bienfaisance, celles concernant la protection ouvrière (contre les accidents, les maladies et la vieillesse) sont autant des mesures de *sécurité sociale*, pour lesquelles l'Etat n'hésite pas à faire, dans certains pays, des dépenses considérables ; subventions prélevées sous forme d'impôt sur l'ensemble des individus, en vertu du principe latent de la solidarité sociale.

L'évolution de la taxe à l'impôt est bien visible en ce qui concerne le service de l'instruction, qui, pendant longtemps, fut rémunéré par la *taxe scolaire*, tandis qu'actuellement la nécessité sociale en a paru tellement évidente qu'elle tend à devenir obligatoire, gratuite, et à être payée par l'impôt.

On peut dire qu'actuellement les économistes ont renoncé à restreindre l'idée de l'impôt à celle de taxe, parce que maintenant les services publics embrassent tout le territoire ; à cause de leur dissémination, il est par cela même impossible d'en répartir la dépense entre les personnes qui en jouissent. Tel est non seulement le cas pour les services de sécurité, mais aussi pour celui de

l'instruction déjà citée. La raison de ce phénomène, « c'est
« que l'on considère de plus en plus la diffusion de l'ins-
« truction comme une garantie d'ordre et de progrès
« social, tout autant qu'elle est une condition du bien-
« être et du progrès individuel (1). »

Le principe de la solidarité dans l'impôt est surtout accentué chez les socialistes de la chaire : le savant Adolphe Wagner considère l'impôt comme « la contri-
« bution matérielle de l'individu au développement de
« l'ensemble. » L'ancien ministre, M. Schäfle, affirme nettement la solidarité actuelle dans l'impôt, lorsqu'il dit : « L'impôt est la contribution demandée aux ci-
« toyens en vertu de leur devoir public et général de
« maintenir la vie sociale, sans qu'il faille avoir égard
« aux avantages spéciaux des services publics pour les
« contribuables individuellement. »

Mais cette définition ne montre que la solidarité actuelle, et non celle qui unit la génération présente à celles qui l'ont précédée. Cette lacune est comblée par M. Paul Leroy-Beaulieu, lorsqu'il définit ainsi l'impôt :

« L'impôt est le prix des services que rend ou qu'a
« rendus l'Etat : il représente en outre la part que chaque
« citoyen, par l'application du principe de la solidarité
« nationale, doit supporter dans les charges de toute
« sorte et de toute origine qui pèsent sur l'Etat. » Cette
formule est le développement d'une définition plus simple
dans laquelle il dit de l'impôt : « L'impôt est la contri-
« bution exigée de chaque habitant pour sa part dans
« les dépenses du gouvernement (2). »

(1) Denis, *l'Impôt*, p. 69.

(2) *Science des finances*, t. 1, p. 112 en note, 113 et 117.

M. Denis, en combinant les divers aspects de l'impôt, s'exprime ainsi : « C'est la contribution obligatoire de l'individu aux charges que la conservation et le développement de l'ensemble du corps social ont imposées aux générations passées et au paiement des services publics qu'ils exigent de la génération présente (1). »

Cossa s'en tient, lui, à la solidarité actuelle lorsqu'il dit : « L'impôt est une portion déterminée et proportionnelle de la richesse des particuliers, que les autorités de l'Etat, du département et de la commune prélèvent pour pourvoir à une partie des dépenses publiques faites dans l'intérêt de l'universalité des contribuables (2). »

Définition exacte. — Nous avons essayé de montrer l'évolution parcourue par l'idée de l'impôt dont les diverses définitions qui précèdent sont l'image, et concordent avec les changements qui se sont produits depuis un siècle dans la conception des attributions de l'Etat. Maintenant, il nous faut éliminer parmi ces définitions celles qui représentent l'impôt comme un échange de services, ou une prime d'assurance, ou la mise en valeur et les frais d'exploitation du capital national. Enfin, même dans celles, plus complètes, qui le considèrent comme une dette solidaire, il nous faut retrancher les expressions qui ne sont pas d'une exactitude rigoureuse, telles que « contribution » qui fait double emploi avec impôt, le mot « charge » qui bien qu'exact, en soi, implique une idée de gêne; « quote-

(1) *L'Impôt*, p. 71.

(2) *Premiers éléments de la Science des finances*, traduction d'Henri Saint-Marc, p. 57.

part » qui semblerait indiquer une répartition proportionnelle de l'impôt qui est loin d'être réalisée. De même, l'expression « citoyen » est incomplète pour désigner ceux qui payent l'impôt, celui-ci étant également dû par les étrangers (1). Sont également à rejeter les expressions de « fortune, richesse, revenu, pour spécifier la matière imposable, puisque, en fait, l'impôt atteint souvent le travail et la personne même du contribuable ; à ce point de vue, le mot « facultés » est plus exact. Après avoir rectifié ce que les diverses formules renferment d'erroné, M. Stourm arrive à celle que nous reproduisons ici, qui nous semble la plus exacte, et suivant laquelle : « *L'impôt est un prélèvement opéré sur les facultés individuelles des contribuables pour subvenir aux besoins des services publics* (2). » Quant aux *facultés*, ce sont les qualités naturelles ou acquises propres à chaque individu, *en tant qu'elles sont productives de revenus*, ainsi que les capitaux qu'il possède et dont il peut tirer agrément ou profit. Nous aurons à étudier les facultés, au point de vue fiscal, en examinant l'assiette de l'impôt au chapitre suivant.

§ II. — Légimité de l'Impôt.

Cette légimité a sa source dans la nécessité, c'est-à-dire dans l'utilité publique, qui nous impose les plus lourdes charges, tant personnelles que pécuniaires ; parmi les premières il faut comprendre le service militaire, auquel nous sommes soumis pendant 25 années, et parmi les secondes les impôts de toute nature et les réquisitions.

(1) M. Paul Leroy-Beaulieu a modifié lui-même sa définition primitive sur ce point (Voir ci-dessus, *op. cit.* 5^e éd. II, p. 112 en note et 113.

(2) *Systèmes financiers d'impôts.*

Dans l'état actuel des sociétés, l'Etat à faire des dépenses considérables, auxquelles il faut pourvoir d'une manière précise ; l'impôt est, sinon le seul, du moins un des principaux moyens d'y faire face, surtout en France, où les produits du domaine n'entrent que pour une très faible proportion dans l'ensemble des recettes budgétaires.

L'Emprunt ne saurait non plus être considéré comme devant remplacer l'impôt, et on est étonné de voir M. Sidgwick le compter parmi les sources de revenu de l'Etat, tandis qu'il n'est en fait qu'un expédient en cas de revenus insuffisants, et dont les intérêts doivent être payés par l'impôt. L'emprunt ne peut donc servir à remplacer l'impôt, puisque ce dernier sert à l'acquitter ; d'où il résulte que la nécessité de l'impôt est inéluctable : c'est ce qui le légitime.

Bien que l'impôt soit indispensable, le mauvais emploi qui en est souvent fait et les privations qu'il nécessite lorsqu'il est mal assis, l'ont fait en général considérer comme un mal et comme un obstacle au développement de la production. Cette manière d'envisager l'impôt est exacte quand on se trouve en face de l'un d'eux, considéré en particulier, dont la base est défectueuse et le taux élevé, comme cela est trop souvent le cas ; mais cette opinion est erronée, quand on envisage l'impôt en général. Nous ne croyons pas que l'impôt soit un mal, surtout quand il représente, ainsi que cela doit être rationnellement, le prix de services sociaux, qui en eux-mêmes sont un bien. Quant au reproche d'être un obstacle à la production, s'il n'est que trop mérité, cela ne tient pas à l'impôt en lui-même, mais au mauvais emploi qui en est fait, à l'abus. En effet, toute production nécessite des frais au nombre desquels est compris l'impôt, puisqu'il paye (entre autres fonctions) la

garantie sociale des opérations de la production. Reconnaissons, d'ailleurs, que cette manière de voir doit être considérée au point de vue général, et que dans les cas spéciaux où un impôt particulier frappe un objet dans sa fabrication ou sa vente, il y a bien réellement obstacle à la production.

Ce qu'on peut reprocher à l'impôt, au point de vue doctrinal, c'est qu'il est par sa nature collectiviste, ainsi que l'a fait remarquer Joseph Garnier, et que son extension tend à introduire le communisme dans la société, ce qui est le rêve des écoles socialistes. Du reste, certains publicistes, parmi lesquels on remarque principalement des professeurs d'économie politique de grande valeur, menacent de nous conduire au même résultat, en se prononçant en faveur de l'extension toujours plus considérable des attributions de l'Etat.

En résumé, l'impôt est plutôt un bien qu'un mal quand il ne prélève qu'une faible fraction du revenu des citoyens, en vue de dépenses indispensables d'intérêt général.

CHAPITRE III

ASSIETTE DE L'IMPOT

Après avoir défini l'impôt, il convient d'en étudier l'assiette, c'est-à-dire la matière imposable, et les conditions de la distribution de l'impôt en ce qui concerne chaque contribuable. Cette importante question de l'assiette de l'impôt a été de tout temps l'objet des méditations des économistes, et c'est aussi bien dans les écrits des fondateurs de l'économie politique que dans ceux de leurs continuateurs actuels, qu'il faut chercher les règles à appliquer à ce sujet. La question de l'assiette de l'impôt est d'autant plus importante qu'elle est liée à celle de la justice dans l'impôt qui, spécialement à notre époque, a pris une place prépondérante dans les écrits des socialistes de la chaire.

§ I. — Règles de l'impôt.

Les principales règles de l'impôt ont été formulées par Adam Smith dans son célèbre ouvrage « Recherches sur la nature et les causes de la Richesse des Nations. » Mais on peut en trouver la genèse dans les écrits des premiers économistes français. C'est ainsi que la *proportionnalité* de

l'impôt et la *fixité* de son assiette, qui font l'objet des deux premières maximes du célèbre philosophe écossais, sont en germe dans les écrits de Vauban, Turgot et Necker. L'idée de la perception économique des taxes, qui forme la quatrième règle de Smith, se retrouve également dans l'immortel ouvrage de Vauban sur la *Dîme royale*. La proportionnalité de l'impôt est une des pensées dominantes de la réforme qu'il projetait, et il faudrait citer de longs passages pour prouver toute l'importance qu'il y attachait.

Turgot émet une opinion semblable lorsqu'il dit : « Les dépenses du gouvernement ayant pour objet l'intérêt de tous, tous doivent y contribuer, et plus on jouit des avantages de la société, plus on doit se tenir honoré d'en partager les charges. »

Necker, parlant de la fixité de l'assiette, s'exprime ainsi : « Quelque excessifs que soient les impôts, c'est encore moins de leur étendue que naissent les plaintes que du défaut de base solide dans les répartitions et du désespoir qu'inspire la difficulté d'obtenir justice. »

Bien qu'il soit difficile de déterminer l'influence que les œuvres des physiocrates ont pu exercer sur les idées d'Adam Smith, il est certain qu'elles ne lui ont pas été inconnues, et qu'une part leur revient dans le retentissement dont l'ouvrage sur la *Richesse des Nations* a été l'objet, et qu'elles ont partiellement inspiré. Il était utile de faire remarquer que les règles de justice en matière d'impôt sont nées en France au XVIII^e siècle.

Règles d'Adam Smith. — Voici les extraits les plus importants des quatre règles de Smith. Elles résument, complétées par d'autres plus spéciales, les conditions que doit présenter un bon système d'impôt, et à ce titre il est nécessaire de les reproduire.

1^{re} RÈGLE. (*Justice et proportionnalité*). « Les sujets d'un Etat doivent contribuer au soutien (dépenses) du gouvernement, chacun le plus possible en proportion de ses facultés, c'est-à-dire en proportion du revenu dont il jouit sous la protection de l'Etat. »

Cette règle qui pose le principe de la proportionnalité pose en même temps celui de l'égalité devant l'impôt (qui n'est que l'application en matière fiscale du principe de l'égalité des citoyens devant la loi), en vertu duquel personne ne doit être exempté, sauf les exceptions aussi restreintes que possible, s'appliquant aux indigents attendu que, « où il n'y a rien, le roi perd ses droits. »

En résumé, la justice dans l'impôt consiste suivant A. Smith à proportionner l'impôt au revenu, ce qui, *a contrario*, exclut en principe l'impôt sur le capital, et l'impôt progressif que l'on oppose à l'impôt proportionnel et que nous examinons plus loin (Voir chap. IV).

2^e RÈGLE. (*Fixité de l'impôt*). « La taxe ou portion d'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être « certaine et non arbitraire. »

L'impôt doit être certain, c'est-à-dire facile à connaître et à déterminer, ce qui exige des tarifs simples, dont le contribuable puisse faire lui-même commodément l'application, et ce qui exclut l'arbitraire qui est surtout odieux en matière de taxation. C'est principalement l'incertitude dans le taux de l'impôt qui, de tout temps, a motivé les plaintes des populations. (Voir chap. I).

Remarquons, en passant, que cette condition de certitude ne se trouve pleinement réalisée qu'avec l'impôt proportionnel. De plus, la certitude doit s'entendre non seulement de la nature, c'est-à-dire de l'objet et de la

mesure de l'impôt, mais encore du mode de répartition ainsi que des sanctions pénales relatives aux contraventions (Voir chap. VI).

3^e RÈGLE. (*Commodité*). « L'impôt doit être perçu à l'époque et selon le mode que l'on peut présumer les plus commodes pour les contribuables. »

L'application de cette règle est également avantageuse pour les contribuables et pour le fisc. Elle consiste à accorder les facilités nécessaires concernant le temps, le lieu et la forme du paiement, ainsi qu'à supprimer les formalités inutiles, et spécialement « à ne pas abuser des serments, perquisitions, exhibitions de documents et autres pratiques qui occasionnent aux contribuables des pertes de temps et des restrictions indues de la liberté individuelle, de l'inviolabilité du domicile et du secret des affaires. » (Louis Cossa, *Scienza delle Finanze*).

C'est par application de cette règle de la commodité que, dans les systèmes primitifs de taxation, l'impôt était et est encore prélevé en nature au moment de la récolte, comme nous le voyons pratiqué en Russie et dans certains pays d'Orient. De même pour les impôts directs, dont le paiement total est toujours si désagréable pour le contribuable, le montant en est acquitté en France par fractions mensuelles, trimestrielles ou semestrielles. Cette règle s'applique également à certaines contributions indirectes, nécessitant le paiement de droits élevés, et pour lesquelles le fisc attend le moment le plus favorable pour le contribuable, quand celui-ci a réalisé l'acte ou la vente des objets soumis aux droits ; tel est l'effet, en matière de douanes, de la faculté d'entrepôt.

4^e RÈGLE. — (*Economie de perception*). — « Tout impôt doit être conçu de manière qu'il fasse sortir des mains du

peuple le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le trésor de l'Etat, et en même temps en ce qu'il tienne le moins longtemps possible cet argent hors des mains du peuple avant d'entrer dans ce trésor. »

Cette règle est l'application, en matière fiscale, des principes de l'économie industrielle, suivant laquelle on doit s'efforcer de réduire les frais généraux au minimum. Cette règle doit être observée aussi strictement que possible, et il suffit, pour en montrer la nécessité, de se rappeler combien les exactions des agents du fisc ont eu d'influence dans le mouvement révolutionnaire qui a mis fin à l'ancien régime. Les frais de perception étaient alors considérables par suite du système adopté (la ferme) et du nombre des agents qui s'interposaient entre les contribuables et le fisc. Ces frais peuvent être également très lourds quand l'impôt est mal assis et constitue une entrave au développement de la production, comme c'est le cas pour les droits dits *protecteurs*, et pour ceux frappant les industriels et les commerçants. Enfin l'économie de perception doit aussi s'entendre à l'égard des contribuables, et n'exiger de ceux-ci que le minimum de perte de temps et de formalités de toute nature qui constituent une dépense indirecte parfois importante.

§ II. — Règles complémentaires de l'impôt.

Les quatre règles d'A. Smith concernant la proportionnalité, la fixité, la commodité et l'économie de perception de l'impôt constituent en quelque sorte les principes primordiaux en matière de taxation que l'on doit toujours avoir en vue, afin de s'en écarter le moins possible. D'ailleurs, bien interprétées, on peut à peu près en

tirer tout ce qui concerne la matière de l'assiette de l'impôt. Cependant, à cause de leur concision même, ces règles n'ont pu tout embrasser ; elles forment les fondations de l'édifice fiscal lequel peut encore être renforcé par d'autres règles complémentaires, de manière à constituer un système financier scientifique par les principes qui le régissent, en même temps que rationnel dans l'application, en vue du rendement maximum.

5° RÈGLE. (*Mesure et élasticité de l'impôt*). Cette double règle appartient aux *Principes de politique financière* de M. Adolphe Wagner (*Finanzwissenschaft*, t. II, p. 228) et Louis Cossa l'exprime en disant que l'impôt doit avant tout suffire aux besoins auxquels il est destiné et pouvoir facilement s'adapter à la nature essentiellement variable des dépenses publiques (*Scienza delle Finanze*).

6° RÈGLE. — Il faut faire choix de bonnes sources d'impôts (Ad. Wagner).

7° RÈGLE. — Il faut tenir compte de l'effet des impôts et surveiller leur incidence (Ad. Wagner).

A ces règles, il importe d'ajouter les conseils donnés par M. Stourm (*Systèmes financiers d'impôts*, p. 32 et suiv.) concernant : 1° les rapports du fisc avec les contribuables ; 2° l'ancienneté de l'impôt ; 3° son rôle exact. Nous résumons l'opinion du savant auteur à qui sa compétence spéciale donne d'autant plus de valeur.

8° RÈGLE. — « On doit éviter les contacts trop directs entre les agents du fisc et les contribuables. » Cette règle est en germe dans la troisième maxime d'A. Smith, (commodité de l'impôt), et la législation fiscale s'efforce de s'en rapprocher dans l'application : c'est ainsi qu'en France les rôles de l'impôt foncier sont établis non pas

directement par les agents de l'Etat, mais par des réparateurs, délégués des propriétaires et qui seuls sont en rapport avec le contrôleur des contributions directes. Pour éviter toute mesure inquisitoriale les constatations sont faites de l'extérieur, en ce qui concerne l'impôt sur les portes et fenêtres. Les mêmes précautions sont observées en ce qui touche la contribution mobilière, pour laquelle la taxe est assise d'après les indications des baux enregistrés et les valeurs locatives courantes. Les rôles de l'impôt des patentes s'établissent aussi d'après les éléments extérieurement appréciables du commerce, de l'industrie ou de la profession taxées, sans que (en principe et sauf exception) le contribuable soit forcé de divulguer aucun renseignement sur ses affaires.

Pour la perception des impôts indirects, le fisc évite aussi, autant que possible, de faire sentir sa main : les droits de douane sur les articles de consommation sont payés à la frontière par les marchands en gros importateurs, sans que le consommateur s'en doute : il en est de même pour les impôts sur certaines fabrications (droits d'accises) qui sont perçus sur le lieu de production à la fabrique (bière, sucre, etc.) ; les nombreux droits d'enregistrement, de timbre, greffe, etc., ne sont pas payés directement par les intéressés, mais bien par les officiers ministériels qui en font l'avance à leurs clients. De même les entreprises de transport recouvrent l'impôt sur les voyageurs, comme le font les banques en ce qui touche l'impôt sur les valeurs mobilières.

Aussitôt que le fisc se trouve en contact avec le public, les réclamations deviennent violentes ; tel est le cas pour l'octroi, qui est une gêne vivement ressentie par les personnes entrant dans les villes assujetties ; il en est de même de la douane aux frontières. On sait,

aussi que l'exercice, c'est-à-dire la vérification et le contrôle exercés chez certains débitants, a toujours été très impopulaire, c'est même ce sentiment de répulsion que l'on met en avant pour justifier l'exemption d'impôt sur l'alcool dont bénéficient sans aucun droit les bouilleurs de cru (Voir chap. XV).

9^e RÈGLE. — « L'impôt gagne à être ancien. » Cette règle se justifie en ce que tout impôt nouveau est toujours défectueux à son début ; d'abord à cause des imperfections inhérentes à toute organisation qui n'a pas encore fait ses preuves, et ensuite parce que la répercussion des taxes se perfectionne avec leur ancienneté ainsi que nous le verrons en étudiant l'incidence de l'impôt. Ce n'est pas à dire qu'on doive s'en tenir strictement au *statu quo*, en conservant invariablement les impôts anciens et en n'introduisant jamais ni impôt nouveau ni modifications dans le système fiscal qui peuvent constituer un progrès. Seulement, il ne faut le faire que dans des circonstances favorables, en cas d'absolue nécessité et en vue de réformes mûrement étudiées. A ce dernier point de vue, il importe d'être prudent dans les projets de réforme fiscale qui consistent à imaginer des taxes nouvelles d'un rendement problématique et à supprimer des impôts ayant fait leurs preuves pendant de longues années. De pareils projets ne sont malheureusement pas rares, et leur air d'ampleur et de simplicité conquiert parfois les suffrages des gens superficiels qui forment la majorité. Si de tels projets étaient adoptés à la légère, on ne tarderait pas à en constater les pernicioeux effets sur les recettes budgétaires. Nous ne perdrons pas de vue le principe de la préférence à accorder à l'impôt ancien dans l'étude des projets de réforme.

10^e RÈGLE. — « L'impôt ne doit être ni stimulant, ni moralisateur, ni protecteur, il doit être exclusivement le pourvoyeur du Trésor. Cette règle nous montre quel est le véritable rôle de l'impôt qui doit seulement fournir à l'Etat les ressources nécessaires aux dépenses publiques et qu'il ne peut se procurer par les autres revenus provenant de son domaine.

Est-il nécessaire de réfuter longuement l'opinion suivant laquelle l'impôt serait un stimulant qui, en raison de la privation qu'il occasionne, force le contribuable à travailler davantage, ce qui a pour conséquence le développement de l'énergie nationale. Ce n'est certainement pas à une époque où la vie est si difficile qu'on peut craindre de voir les producteurs s'endormir dans la mollesse si l'impôt était moins élevé. C'est aussi à tort qu'on prétend croire l'industrie stimulée par l'impôt, car il est malheureusement trop vrai que les charges qui pèsent sur elle sont un des obstacles à son développement tant à l'intérieur qu'au dehors.

On a parfois dit que l'impôt est le meilleur des placements, sous le prétexte que l'Etat sait faire un meilleur emploi que les particuliers des sommes qu'ils lui versent par l'impôt, ce qui n'est que partiellement exact, attendu que les particuliers pourraient, le plus souvent, se procurer à meilleur marché la plupart des services que leur rend l'Etat. On peut dire, au contraire, en général, suivant une expression commune mais souvent vraie, que le contribuable « n'en a pas pour son argent », si on met en regard les services qu'il reçoit, les impôts et les taxes qu'il paie.

Une autre opinion qui a plus de partisans, est celle qui déclare l'impôt inoffensif sous le prétexte que les sommes prélevées sur les contribuables leur reviennent

sous forme de fournitures et de salaires. Mais il est facile de la réfuter en faisant remarquer que le fournisseur ou le fonctionnaire qui touchent l'argent tiré de l'impôt ne le reçoivent pas à titre gratuit, mais seulement en échange d'un service. La question revient donc à savoir si la somme employée l'a été pour un travail utile, qui doit représenter l'équivalent de l'impôt, sinon il serait préférable de n'en pas priver le contribuable qui, guidé par l'intérêt personnel, en aurait dans bien des cas fait un meilleur usage, ou du moins un usage qui lui semblerait meilleur.

L'impôt n'a pas pour but d'être moralisateur. Ce conseil s'applique aux impôts contre le luxe ou portant sur des objets anti-hygiéniques, dangereux, corrupteurs, en vue de restreindre leur consommation. Monthyon, au XVIII^e siècle, voulait régénérer la société par l'impôt, en s'en servant pour prévenir les faits coupables et encourager les actes vertueux. Il voulait encourager les naissances par des détaxes en faveur des mariages féconds par des primes proportionnelles au nombre des enfants, par des surtaxes sur les célibataires. (Celles-ci très probablement ne convertiraient point au mariage ceux qui y sont réfractaires et qui ne sont pas nécessairement, pour cette raison, des hommes immoraux ainsi qu'on les en accuse gratuitement). Un programme analogue a été repris de nos jours. Monthyon voulait également frapper fortement par l'impôt les dépenses futiles, l'emploi des domestiques mâles soustraits à l'agriculture, la chasse qui endommage les récoltes. La critique d'un pareil système consiste principalement dans l'arbitraire résultant de la classification des nombreux actes sociaux en bons et mauvais. D'ailleurs, en admettant, par hypothèse, l'adoption d'un tel système, les résultats qu'il

donnerait seraient singulièrement défectueux au point de vue budgétaire, car il aboutirait à ne plus rien rapporter au Trésor : les consommations défendues ayant disparu par suite des droits élevés qui les frappaient, et les consommations permises jouissant de l'exemption de l'impôt. Le résultat final serait l'anéantissement des revenus fiscaux, ce qui laisse évidemment à désirer au point de vue du rendement : l'impôt qui ne rapporte rien n'étant pas encore l'idéal rêvé par le ministre des finances qui a avant tout pour mission de boucler le budget.

Pour rentrer dans la réalité on peut simplement dire qu'en cas d'impôts nouveaux on devra préférer ceux qui peuvent avoir une certaine influence hygiénique. Tel serait le cas d'un droit frappant plus fortement l'alcool pour aider au dégrèvement des autres boissons dites hygiéniques. Mais, ici encore, il faut agir avec circonspection afin de pas nuire, par des taxes trop élevées, au rendement de l'impôt, qui est en somme sa seule raison d'être, il ne faut pas l'oublier.

L'impôt ne doit pas non plus être un instrument de protection. C'est le détourner de son but que de vouloir s'en servir en faveur de certaines industries au moyen de droits d'importation frappant les produits similaires à leur entrée en France. Ce système essentiellement dommageable à l'ensemble des consommateurs se répand malheureusement dans notre pays où il constitue un retour en arrière du progrès économique, dont les effets désastreux se font très vivement sentir. (Voir Chap. XVII).

Concluons, au sujet des règles complémentaires données par M. Stourm, en disant avec lui que « l'impôt ne se justifie que par sa nécessité budgétaire. Là réside sa seule raison d'être, sa seule excuse. Le droit de pui-

ser dans nos poches, de prélever chaque année une part de nos revenus et de nos facultés individuelles est un droit exorbitant, par conséquent strictement limité. Il ne saurait sans devenir un monstrueux abus être détourné de sa seule destination légitime, celle de pourvoir aux dépenses publiques. »

§ III. — Appendice. — Règles de Sismondi et de Joseph Garnier.

Pour compléter les règles concernant l'impôt nous reproduisons les quatre maximes de Sismondi, économiste Suisse, (*Nouveaux principes d'économie politique*, t. II, 46, chap. VIII), ainsi que les règles formulées par Joseph Garnier (*Traité des finances*, p. 161 et suiv.). Voici les règles de Sismondi :

1° Tout impôt doit porter sur le revenu et non sur le capital. Dans le premier cas l'Etat ne dépense que ce que les particuliers devraient dépenser. Dans le second, il détruit ce qui devrait faire vivre les particuliers et l'Etat. Remarquons, ainsi qu'il arrive souvent, que l'auteur n'a pas été prophète dans son pays, attendu que l'impôt sur le capital existe dans les 25 cantons et demi-cantons Suisses.

2° Dans l'assiette de l'impôt, il ne faut pas confondre le produit brut annuel avec le revenu. Car le premier comprend, outre le second, tout le capital circulant ; et ce dernier doit demeurer pour maintenir et renouveler tous les capitaux fixes.

3° L'impôt étant le prix que le citoyen paye pour ses jouissances, on ne saurait le demander à celui qui ne jouit de rien ; il ne doit donc jamais atteindre la

partie du revenu qui est nécessaire à la vie des contribuables.

4° L'impôt ne doit jamais mettre en fuite la richesse qu'il frappe, il doit donc être d'autant plus modéré que cette richesse est plus fugitive. Il ne doit jamais atteindre la partie des revenus qui est nécessaire pour que ce revenu se conserve.

Voici maintenant les règles données par Joseph Garnier.

1° L'assiette et la perception doivent être organisées de façon à ne laisser aucune marge à la fraude, aucune facilité possible d'échapper à ses obligations.

2° L'impôt doit être préférablement direct.

3° L'impôt doit tendre à l'unité de taxe et de perception.

Bien que les règles de Sismondi et de Joseph Garnier n'aient pas une autorité aussi considérable que celles d'Adam Smith, elles sont néanmoins utiles à connaître et à observer pour l'établissement d'un bon système d'impôts.

Nous avons reproduit les principales règles de l'assiette de l'impôt ; quelques-unes doivent faire l'objet d'un examen spécial. Ces règles posent les principes et donnent même des conseils d'application pratique en matière d'assiette de l'impôt. Cependant, malgré l'autorité de leurs auteurs, il s'en faut de beaucoup qu'elles réunissent l'unanimité des suffrages des économistes et des législateurs. Les discussions relatives à l'assiette de l'impôt portent principalement : 1° sur la justice en matière de taxation, mettant en présence le principe de la proportionnalité et celui de la progressivité ; 2° sur la base même de l'impôt qui peut être soit le revenu, soit le

capital, soit un système mixte atteignant les deux ; 3° sur l'unité ou la pluralité de l'impôt ; 4° sur l'influence économique de l'impôt, c'est-à-dire son incidence ou sa répercussion ; 5° sur la mesure de l'impôt ou la charge suivant laquelle il pèse sur les différentes catégories de citoyens. Telles sont les questions à étudier afin de déterminer le système préférable dans l'application de l'assiette de l'impôt.

CHAPITRE IV

ASSIETTE DE L'IMPOT (Suite)

LA JUSTICE DANS L'IMPOT

§ I. — L'Impôt proportionnel et l'impôt progressif.

La recherche de la justice dans la répartition de l'impôt est l'une des plus complexes et des plus difficiles dont la science des finances ait à s'occuper. Elle a de tout temps attiré les esprits supérieurs. Cette question est loin d'être aussi simple à élucider que semblerait le laisser croire la première règle d'Adam Smith, pour qui la justice de l'impôt est liée à sa proportionnalité aux facultés, c'est-à-dire au revenu (comprenant les ressources de toute nature du contribuable). A ce principe, on oppose celui de la progression qui gagne beaucoup de terrain et a pour lui des économistes de la plus haute valeur, système dont l'application est entrée dans la pratique des pays d'Europe qui ont adopté l'impôt sur le revenu et l'impôt sur le capital (sauf l'Angleterre). On voit par là quel est l'intérêt de la question.

On sait que le système de l'impôt proportionnel con-

siste dans la fixité du taux de l'impôt pour chaque matière imposable et pour chaque contribuable, de telle sorte que le chiffre en étant fixé par hypothèse à 3 %, le contribuable qui a 1000 fr. de revenu payerait 30 fr., et celui ayant 10,000 fr., payerait 300 fr. Au contraire, dans le système de l'impôt progressif, le taux est variable suivant le montant de la matière imposable; ainsi, en reprenant le même exemple, il pourra arriver que le contribuable taxé à 1000 fr. de revenu ne paye que 1 %, soit 10 fr.; tandis que celui taxé à 10 000 fr., paiera peut-être sur le pied de 5 %, soit 500 fr.

Le système de l'impôt proportionnel a en vue une règle uniforme, simple, la même pour tous, ne comportant en principe aucune exception, et excluant ainsi l'arbitraire (1). Le système de l'impôt progressif qui, au siècle dernier, visait à servir de moyen d'égalisation des fortunes, se préoccupe surtout actuellement de l'inégalité des conditions sociales et, dans le but d'y remédier d'autorité, n'hésite pas à fixer arbitrairement une mesure différente de l'impôt selon la capacité de taxation des contribuables, de manière à atteindre ceux-ci avec plus de justice. Mais ses partisans n'ont pas abandonné l'idée de leurs prédécesseurs de se servir de cet impôt pour diminuer les inégalités de la fortune. Écoutons les littérateurs et les philosophes du XVIII^e siècle (2). Suivant Montesquieu, quand l'impôt est personnel « la proportion injuste serait celle qui suivrait exactement la proportion des biens. La division des citoyens à Athènes en quatre classes de contribuables était juste

(1) Thiers, *De la propriété*, ch. III : « La proportionnalité est un principe, mais la progression n'est qu'un odieux arbitraire. »

(2) Lichtenberger, *Le Socialisme au XVIII^e siècle*, à qui nous avons emprunté les citations qui suivent.

quoiqu'elle ne fût point proportionnelle; si elle ne suivait pas la proportion des biens elle suivait la proportion des besoins. On jugea que chacun avait un nécessaire physique égal; que ce nécessaire physique ne devait point être taxé, que l'utile venait ensuite et qu'il devait être moins taxé que le superflu; que la grandeur de la taxe sur le superflu empêchait le superflu. » Un tel impôt devait certainement laisser une grande place à l'arbitraire pour la détermination du nécessaire, ancêtre éloigné du minimum d'existence moderne; de même pour l'utile et le superflu que la grandeur de la taxe devait empêcher (1). Ce dernier passage, que l'on oublie souvent de citer, nous éclaire bien sur le but de la progression athénienne, mais non sur le rendement de l'impôt sur le superflu, lorsque ce superflu était supprimé.

Jean-Jacques Rousseau (2) admet que l'impôt le plus équitable serait une taxe personnelle exactement proportionnelle aux facultés des individus; mais elle présente de nombreuses difficultés tenant tant à son établissement proprement dit qu'à la tendance de chacun à déguiser sa condition pour échapper à l'impôt. Certaine aventure arrivée à Rousseau au cours d'un de ses voyages en France l'avait renseigné à ce sujet : les paysans, dans la crainte du fisc, se gardant de montrer le moindre bien-être. Après avoir ainsi posé le principe de la proportionnalité, Rousseau, entraîné par l'idée de la justice dans l'impôt, en arrive à proclamer l'impôt progressif : « Premièrement on doit considérer le rapport des quantités, selon lequel, toutes choses égales,

(1) *Esprit des lois*, l. XIII, chap. VII.

(2) *Œuvres*, t. 1, p. 598.

celui qui a dix fois plus de bien qu'un autre doit payer dix fois plus que lui ; secondement le rapport des usages, c'est-à-dire la distinction du nécessaire et du superflu. Celui qui n'a que le simple nécessaire ne doit rien payer du tout, la taxe de celui qui a du superflu peut aller au besoin jusqu'à la concurrence de tout ce qui excède son nécessaire. A cela il dira qu'en égard à son rang, ce qui serait superflu pour un homme inférieur est nécessaire pour lui..... Mais c'est mensonge ; car un grand a deux jambes ainsi qu'un bouvier et n'a qu'un ventre non plus que lui..... Un troisième rapport que l'on ne compte jamais et qu'on devrait toujours compter le premier est celui que chacun retire de la confédération sociale qui protège fortement les immenses possessions du riche et laisse à peine un misérable jouir de la chaumière qu'il a construite de ses mains (1). »

Une autre attention non moins importante, c'est que les pertes des pauvres sont beaucoup moins réparables que celles du riche et que la difficulté d'acquérir croît toujours en raison du besoin (2). »

Pour tenir compte de toutes ces circonstances, Jean-Jacques Rousseau pense que « pour répartir les taxes « d'une manière équitable et vraiment proportionnelle, « l'imposition n'en doit pas être faite seulement en raison des biens des contribuables, mais en raison composée de la différence de leurs conditions et du superflu « de leurs biens. » Ces divers passages nous font toucher du doigt la difficulté d'établir équitablement l'impôt progressif. Rousseau condamne également comme injuste tout impôt sur les objets de première nécessité et

(1) *Œuvres*, t. 1, p. 601.

(2) *Ibid.*, p. 602.

c'est ainsi qu'il se prononce contre toute taxe sur la terre ou sur le blé « car le pauvre qui ne peut dépenser « que pour son nécessaire est forcé de jeter les trois « quarts de ce qu'il dépense en impôts, tandis que ce « même nécessaire n'étant que la moindre partie de la « dépense du riche, l'impôt lui est presque insensible. « De cette manière celui qui a peu paie beaucoup et « celui qui a beaucoup paie peu (1). »

La conclusion, c'est qu'il faudra préférer les droits à l'importation à la frontière et à l'entrée des villes sur les marchandises qui ne sont pas de première nécessité ainsi que des droits d'exportation sur les denrées nationales nécessaires à l'étranger. « C'est par de tels impôts qui « soulagent la pauvreté et chargent la richesse qu'il faut « prévenir l'augmentation continuelle de l'inégalité des « fortunes, l'asservissement aux riches d'une multitude « d'ouvriers et de serviteurs inutiles, la multiplication « des gens oisifs dans les villes et la désertion des campagnes ». Son but c'est de tendre à un système de taxation qui dans l'application « rapprocherait insensiblement toutes les fortunes de cette médiocrité qui fait « la véritable force d'un Etat. »

Ainsi, imposition du superflu afin d'épargner le nécessaire, établissement de l'impôt progressif et réglementation des successions pour aboutir à la médiocrité dans l'égalité, tels sont les conseils donnés par Rousseau au législateur, notamment dans son projet destiné à la Corse qui l'avait prié de lui donner des lois. Ce sont encore les mêmes principes qu'il préconisait, mais avec un singulier mélange d'opportunisme, au point de vue de l'application, dans ses *Considérations sur le Gouvernement de la Pologne et*

(1) Lettre à d'Alembert.

sur sa réformation. Absolu en théorie, il savait que, dans la pratique, pour opérer des réformes durables, il est indispensable de tenir compte de l'état social et qu'on ne saurait le transformer immédiatement, ce qui le conduit à conseiller la prudence dans le but d'éviter une révolution.

Cette différence entre la théorie et la pratique, chez Rousseau, se manifeste très clairement dans une lettre à Romilly, de 1758, où il prend la défense des riches pour lesquels il est cependant si dur en général : « Vous
« me paraissez juger trop sévèrement les riches : vous
« ne songez pas qu'ayant contracté dès l'enfance mille
« besoins que nous n'avons point, les réduire à l'état
« de pauvres ce serait les rendre plus misérables
« qu'eux. Il faut être juste envers tout le monde, même
« envers ceux qui ne le sont pas pour nous... »

Ces courts passages suffisent pour montrer que Rousseau, par ses déclamations agressives, dont ses partisans se sont emparés sans y apporter les considérations pratiques par lesquelles il en tempérait l'acrimonie, peut être à bon droit considéré comme l'initiateur de la plupart des théories de revendications sociales actuelles.

Nous retrouvons l'écho des mêmes idées dans Mercier et dans Rétif, fervents disciples de Rousseau. Dans l'encyclopédie de d'Alembert et Diderot, l'article sur l'impôt inspiré de Montesquieu préconise l'impôt progressif en progression géométrique et avec exemption du minimum d'existence.

Helvétius, prenant pour exemple les républiques de l'antiquité et spécialement la plus pauvre, Lacédémone, y cherche les moyens de faire disparaître l'inégalité et de réprimer le luxe : Quant au remède : « Le seul que
« je sache, dit-il, serait de multiplier le nombre des

« propriétaires et de refaire un nouveau partage des terres. Mais ce partage est toujours difficile à exécuter. » C'est encore la solution prônée de nos jours par les socialistes pour essayer de conquérir les populations rurales. Seulement, à la différence de ses modernes adeptes, Helvétius reconnaissait que ce partage a l'inconvénient de violer le droit de propriété qu'il considère comme la plus sacrée des lois, dont la conservation est le « dieu moral des empires » et qu'il est de ces lois sans lesquelles il est pour ainsi dire impossible que la société subsiste. Le rôle du gouvernement consiste donc à « diminuer la richesse des uns, à augmenter celle des autres » tâche très difficile, mais à laquelle on peut arriver en s'opposant à la concentration des richesses. Les deux moyens proposés sont encore, comme dans Rousseau, la main-mise sur les successions et l'impôt progressif. « Qui peut empêcher un peuple de se déclarer héritier de tous les nationaux ; et, lors du décès d'un particulier très riche, de répartir entre plusieurs les biens trop considérables d'un seul ? Par quelle raison, à l'exemple des Lucquois, un peuple ne proportionnerait-il pas tellement les impôts à la richesse de chaque citoyen qu'au delà de la possession d'un certain nombre d'arpents, l'impôt mis sur ces arpents excédât le prix de leur fermage ? »

Vauban, entraîné par sa sollicitude pour les pauvres et les travailleurs, justifiée par leur triste situation, s'écarte partiellement en leur faveur du principe de la proportionnalité dont il est cependant partisan. C'est ainsi qu'après avoir établi que la dîme sera en général du vingtième, il l'abaisse au trentième pour les arts et métiers, ainsi que pour les manouvriers des champs, à cause de leurs salaires minimes et des chômages fré-

quents dont ils sont victimes. On aurait tort cependant de vouloir compter Vauban au nombre des défenseurs de l'impôt progressif. Ce qu'il proposait, il y a exactement deux siècles, est analogue à ce qui se pratique en Italie avec l'impôt sur la richesse mobilière, où le taux de l'impôt varie suivant la nature du revenu, mais est proportionnel pour chacun d'eux considéré isolément. En somme, Vauban peut être considéré comme le précurseur de la taxation différentielle à laquelle nous nous rallions et qui sera exposée dans le cours de ce travail (Voir § 4, infra).

Revenons aux écrivains franchement partisans de l'impôt progressif. Graslin, dans son *Essai analytique sur la richesse et sur l'impôt*, nous donne sur l'impôt progressif la théorie la plus complète qui ait été formulée au XVIII^e siècle. Il y fait remarquer l'injustice résultant d'une taxe simplement proportionnelle au revenu de chacun qui n'atteint qu'une fraction du superflu du riche, tandis qu'elle retranche sur le nécessaire du pauvre. Donnant un exemple qui sera repris par tous ses successeurs, il montre qu'un pauvre payant 50 livres sur 200 de revenu est plus lésé qu'un riche payant 25 000 livres sur 100 000. Il est à remarquer que le moyen qu'il propose pour obtenir une juste répartition est précisément celui adopté dans les réformes d'impôt récemment appliquées en Prusse, en Hollande et en dernier lieu en Autriche, c'est-à-dire un impôt progressif sur le revenu classifié, avec l'exemption d'un minimum d'existence : « Il faudrait faire une infinité de classes et si le plus riche donnait un quart de son revenu, les classes subséquentes devraient payer une moindre portion du leur, telle qu'un cinquième, un huitième, un vingtième, en diminuant toujours la quotité, jusqu'à ce qu'on fût arrivé à la classe

de ceux qui ne doivent rien, parce qu'ils n'ont que le nécessaire physique. » Graslin nous donne également une règle d'équité fondée sur la valeur inégale de la protection accordée au riche et au pauvre et sur la conséquence à en tirer : « Le riche doit plus payer parce qu'il est plus protégé et que la protection de l'Etat a bien plus de valeur pour lui. » Avec cette exagération de langage qu'on remarque chez les écrivains de l'époque il se prononce en faveur de différences de taxation très grandes : « Si un homme qui a 1000 livres de revenu paye 100 livres, il faudrait peut-être que celui qui a 400 000 livres de revenu contribuât pour sa part de 300 000 livres. » Cependant il reconnaît que ce genre de taxe, par son poids, décourage le contribuable et est sujet à erreur. C'est pourquoi il pense qu'il y a avantage à le remplacer par des taxes indirectes, afin d'obtenir le même résultat par des moyens plus doux, suivant la maxime que « la loi générale de l'impôt est qu'il doit augmenter dans une proportion toujours croissante de l'aisance du contribuable, c'est-à-dire qu'il doit être plus que double si l'aisance double. »

Tifaut de la Noue, dans ses *Réflexions philosophiques sur l'impôt*, où l'on discute les principes des économistes et où l'on indique un plan de perception patriotique accompagné de notes, se prononce aussi nettement en faveur de l'impôt progressif ; mais les raisons qu'il fournit à l'appui s'appliquent tout spécialement contre l'impôt des physiocrates portant uniquement sur la terre et déchargeant les capitalistes. Il ne se fait pas illusion sur la difficulté de les atteindre et voici en résumé le moyen qu'il propose : « Un droit progressif sur les denrées, en raison de leur approximation du besoin ou du luxe ; un droit dans une progression pareille sur tous les objets ; une capitation progressive dans la même raison ; un impôt

sur la partie des immeubles qui n'est que luxe et richesse décidée; une taxe sur les rentes solides et fixes me paraissent les profits les plus robustes sur lesquels puisse rouler l'impôt. » Il y a là déjà tout un programme et il est incontestable qu'à notre époque on tend à s'en rapprocher en taxant fortement au moyen des droits de douane les denrées exotiques de luxe et en généralisant l'impôt progressif tant sur le revenu que sur le capital.

Rabelleau dans son *Voyage d'un prince autour du monde ou les effets et les inconvénients du luxe* propose un impôt nettement progressif; mais il est à remarquer qu'il s'écarte de Rousseau en ne demandant de taxer fortement que le superflu de la richesse qui dépasse la condition du possesseur. C'est le système adopté actuellement dans le canton de Zurich ou, par exemple, un revenu de 6000 francs ne paye l'impôt progressif (en ce qui concerne le canton seulement, l'impôt municipal sur le revenu ayant une autre base) (1), que sur 2,400 francs au taux de 8 %; cette somme semblant être considérée comme le superflu de richesse qui dépasse la somme indispensable à la condition du possesseur, en d'autres termes son minimum d'existence, par rapport à son revenu.

Senac de Meilhan, dans ses *Considérations sur la richesse et le luxe* ayant en vue la suppression de ce dernier, comme la plupart des écrivains déjà cités en faveur de l'impôt progressif, compte plutôt sur celui-ci que sur les lois somptuaires pour y parvenir. Un dixième, une capitation la plus justement établie, enlèvent à peu près à l'homme jouissant de 500 livres de revenu 60 livres; c'est dimer sur sa subsistance. Que celui qui jouit de 50.000 livres de rente paie dans une aussi juste propor-

(1) Voir § 2, ci-après.

tion, ce qui n'est point, à beaucoup près : quelle extrême différence entre le sacrifice de quelques jouissances d'agrément et celui du nécessaire ! Il est nécessaire que le peuple paie en raison de ses facultés ; mais il est également juste que le riche paie en raison de son superflu. » La règle est bonne, fondée sur un principe juste ; mais comment en assurer l'exécution même à notre époque où règne, en principe, l'égalité devant l'impôt qui n'existait pas autrefois ; comment l'appliquer en respectant la liberté individuelle ? C'est ce que le « prince voyageur » de Rabelleau, pas plus que Senac de Meilhan ne nous font connaître. Le premier de ces deux auteurs a d'ailleurs une idée singulière de la propriété : « Les lois de la propriété sont sacrées, mais elles ne sont point immuables, et il n'y a rien d'humain qui ne soit sujet au changement. » C'est là une théorie comode et qui permet d'en prendre à son aise avec les principes.

Au nombre des partisans de l'impôt progressif nous pouvons encore citer parmi les littérateurs du siècle dernier, Frédéric II, Bernardin de Saint-Pierre et le philosophe Condorcet. Ce dernier, pour justifier la progression, usait d'une distinction ingénieuse, en divisant les dépenses publiques en dépenses nécessaires et en dépenses utiles ; pour couvrir les premières, l'impôt devait être proportionnel et pour les secondes il devait être progressif au delà d'un certain chiffre de revenu. Ce système avait en vue de ménager les faibles revenus accablés par l'impôt ; mais on se heurte à la difficulté d'application, car il est impossible, avec nos énormes budgets, d'établir la distinction imaginée par Condorcet. Nous avons vu, en définissant l'impôt, qu'on ne peut déterminer la part des services rendus par l'Etat à

chaque individu et le taxer en proportion de ces services, par suite la *proportionnalité doit être établie sur l'ensemble des dépenses publiques*, sans aucune distinction entre les divers éléments qui les composent. Aussi bien, comme le fait remarquer M. Cauwès, « la proportionnalité n'est autre chose qu'une approximation, une simple présomption du rapport général entre les facultés individuelles et la part contributoire pour chacune des charges sociales. C'est encore pourquoi la proportionnalité doit s'établir entre ces deux termes : l'ensemble des facultés des contribuables, et l'ensemble des dépenses publiques (1). »

On a quelquefois essayé de ranger Adam Smith au nombre des partisans de l'impôt progressif parce qu'on a trouvé dans ses œuvres la phrase suivante : « Aussi un impôt sur les loyers tomberait en général avec plus de poids sur le riche qui par vanité prend « un logement magnifique » et il n'y aurait peut-être rien de déraisonnable dans cette sorte d'inégalité. Il n'est pas très déraisonnable que les riches contribuent aux dépenses de l'État, non seulement à proportion de leur revenu, mais encore de quelque chose au delà de cette proportion. » M. Maurice Block qui reproduit ce passage le commente très justement, en disant que Adam Smith n'a nullement songé ici à l'impôt progressif et qu'il a seulement dit que si le riche, par ostentation, s'expose à une taxe plus élevée que celle qui correspond à sa fortune, il n'y a aucun mal. Du reste, les termes mêmes dont se sert Adam Smith montrent qu'il n'est pas certain d'être absolument dans le vrai, c'est ce qu'indiquent les expressions qu'il emploie : « il n'y aurait *peut-être*

(1) Cauwès, *Cours d'Economie politique*, t. IV, p. 271.

rien de déraisonnable, » et « il n'est pas *très* déraisonnable, » ce qui semble indiquer que cela l'est un peu. « Qu'on n'oublie pas, du reste, que les mots changent de signification avec le temps et les circonstances, il en est de même pour le théâtre de Molière, et en aucun cas le « un peu plus que la proportion » du XVIII^e siècle n'avait la moindre ressemblance avec l'impôt progressif de nos jours. » C'est donc bien à tort qu'on s'est servi de cette phrase pour faire d'Adam Smith un défenseur de l'impôt progressif : ce qu'il admet seulement, ainsi que l'explique M. Paul Leroy-Beaulieu (1), c'est qu'il puisse se produire, dans l'application, quelques dérogations aux principes de la science et de la justice, et ce n'est certes pas lui qui, après avoir posé d'une manière si magistrale les règles de l'impôt, aurait voulu infirmer la plus importante, celle de la proportionnalité, en admettant l'impôt progressif.

Un économiste franchement partisan de cet impôt est J.-B. Say qui, dans son *Traité d'Economie politique*, citant le cas réédité par maints auteurs, de deux familles ayant l'une 300 000 fr. de revenu et l'autre seulement 300 fr. dit que l'impôt de 10 % perçu sur chacune d'elles laisse à la première un revenu encore considérable 270 000 fr., tandis qu'il ne resterait même pas à l'autre ce qui est rigoureusement nécessaire pour vivre. C'est un exemple à l'appui de cette idée, émise dans son *Cours d'Economie politique*, qu'une contribution simple et proportionnelle est plus lourde pour le pauvre que pour le riche ; et, s'appuyant sur la phrase ci-dessus citée d'Adam Smith, J.-B. Say conclut que l'impôt progressif est le seul équitable (2).

(1) *Traité de la Science des finances*, t. I, p. 141.

(2) *Cours d'Economie politique*, 8^e partie, chap. IX.

Remarquons que l'exemple choisi par J.-B. Say n'est pas concluant : car si l'impôt ne réclamait rien à la famille n'ayant que 300 fr. de rente, et s'il prélevait la moitié ou seulement le tiers de celle dont le revenu est de 300000 fr., cette dernière serait encore dans une grande aisance tandis que l'autre resterait dans une situation très précaire. Une pareille manière d'agir ne serait rationnelle que si, comme le demandaient certains philosophes, et comme le pensent encore les socialistes, la mission de l'Etat consistait à égaliser les fortunes.

Stuart-Mill, qui est individualiste, se prononce cependant pour l'impôt progressif, au point de vue philosophique ; mais il évite de donner les règles d'application d'un tel impôt. Et ce qui peut paraître contradictoire, c'est que dans l'enquête de 1861, où on lui demandait son opinion sur l'impôt progressif, il répondit : « J'estime qu'un impôt gradué n'est pas autre chose qu'une volerie graduée »

Et cependant, il admet l'impôt progressif comme juste en ce qui concerne les successions ; mais cette opinion se justifie chez lui parce qu'il considère l'héritage comme un bienfait de la loi, au lieu de le rattacher à l'exercice du droit de propriété. Partant de ce principe, il estime que la loi peut mettre le prix qu'elle veut à l'autorisation qu'elle donne de recueillir par succession.

Stuart-Mill proposait également un taux d'impôt plus élevé sur les revenus permanents que sur les revenus précaires, sans vouloir cependant sacrifier au système progressif ; mais pour faire une application plus exacte du principe de la proportionnalité qu'il admet lorsqu'il s'agit des vivants. A l'exemple de Bentham, il est partisan de l'exemption d'un minimum de besoins. Dans ce cas, chacun paierait un impôt proportionnel non à ses

revenus, mais à son superflu. D'après le même auteur, il y aurait là un motif pour maintenir les impôts établis sur les objets de luxe que consomment les personnes aisées et dont le nombre augmente avec le développement du bien-être et de la richesse sociale.

Joseph Garnier a cherché à corriger l'arbitraire de l'impôt progressif par l'emploi d'une « progression rationnelle limitée. » C'est ce qu'il appelle l'*impôt progressionnel*. Cet impôt, suivant lui, ne saurait devenir spoliateur, car on devrait lui opposer une barrière infranchissable; il ne pourrait jamais frapper qu'une partie du revenu, 10 % par exemple au maximum (1).

Mais, même avec cette restriction, l'impôt progressionnel, dérivé de l'impôt progressif, ne nous paraît pas conforme aux principes de justice et de fixité qui doivent nous guider en matière d'assiette de l'impôt; de plus, l'expression « de progression rationnelle limitée » manque d'exactitude au point de vue mathématique, et nous ne saurions adopter un système reposant sur une telle base; nous verrons plus loin une application de ce principe.

La plupart des économistes allemands, socialistes de la chaire, sont partisans, dans une certaine mesure, de la taxation progressive. Citons, parmi les plus célèbres M. le professeur Ad. Wagner (2), M. de Schaefle, ancien ministre, M. Schönberg (3) et son principal collaborateur financier, M. Helferich. Joignons à ces noms, en dehors de l'Allemagne, ceux de MM. les professeurs

(1) *Traité des Finances*, p. 68 et 347.

(2) Voir Maurice Block, *Les progrès de la science économique depuis Adam Smith*, t. II, p. 458 et 466, où il cite des passages de la *Finanzwissenschaft* de M. Ad. Wagner, t. II, § 377 et § 397.

(3) Schönberg, *Handbuch der politischen Ökonomie-Finanzwissenschaft*.

Denis, (Bruxelles) et Pierson, ministre des finances des Pays-Bas, de l'italien, M. Achille Loria (1); M. Gladstone s'est également déclaré partisan de l'impôt progressif; cependant il est juste d'ajouter que M. Léon Say cite une opinion contraire attribuée à l'illustre homme d'Etat (Voir, *Revue des Deux-Mondes*, 10 octobre 1894, p. 511).

Parmi les auteurs dont l'opinion est contradictoire, nous trouvons d'abord Proudhon (2) qui a successivement proposé et attaqué l'impôt progressif, et Courcelle-Seneuil (3). On peut également considérer comme douteux ou indécis, parmi les Allemands, le célèbre Roscher (4), fondateur de l'école historique, Lorenz von Stein (Autrichien) ainsi que MM. Eisenhart (5) et Neumann (6), qui a cependant écrit en faveur de l'impôt progressif, *Die progressive Einkommensteuer*, ouvrage dans lequel il reconnaît l'arbitraire inséparable d'un tel impôt, et Nasse, dont la science déplore la perte récente.

Après avoir donné une liste des principaux partisans de l'impôt progressif, il convient de signaler quelques-unes des autorités contemporaines qui sont restées fidèles au principe de la proportionnalité, tout en admettant parfois certaines atténuations dans l'application.

Parmi les partisans de la taxation proportionnelle, on peut citer, en Allemagne, les noms de MM. Schmoller, Hock, Bergius; en Angleterre, MM. Fawrcet et Sidgwick; en Italie, MM. Cossa et Bocardo, ainsi que presque tous les économistes français contemporains :

(1) Maurice Block, *Op. cit.* p. 469.

(2) Id., *Op. cit.* p. 461 et Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des finances*, t. I, p. 145.

(3) Maurice Block, *Op. cit.* p. 460 et 463.

(4) Id., *Op. cit.* p. 465

(5) Id., *Op. cit.* p. 466.

(6) Id., *Op. cit.* p. 468.

MM. Hyp. Passy (1), de Puynode (2), de Molinari, Balthie (3) et M. de Parieu qui pense que l'impôt progressif a pour but de niveler les fortunes, et pour effet de décourager le travail. Il ajoute : « La Société a certes le droit de pourvoir à ses besoins, en demandant une contribution à tout bénéfice et à tout revenu; mais elle nous paraît excéder sa mission en s'efforçant de comprimer l'essor de la richesse individuelle, et en demandant à un citoyen pour une propriété, parce qu'il a déjà acquis une certaine somme de richesse, plus qu'elle ne demandait à un autre pour une propriété identique. ». . . « L'impôt progressif nous paraît donc reposer sur une fausse notion des relations de l'Etat avec la fortune privée et le travail des citoyens, et, s'il a pu en être fait chez quelques peuples modernes des applications qui n'aient pas produit de graves inconvénients, c'est parce que l'extrême modération de la pratique a en quelque sorte pallié les conséquences du principe (4). » C'est le cas, dirons-nous, dans divers cantons Suisses. « Mais peut-on garantir cette modération pour l'avenir? » se demande avec raison M. Maurice Block. M. Baudrillard dit : « L'impôt progressif fait de l'équité à la manière dont les communistes l'entendent, et non à celle dont les économistes ont coutume de l'entendre généralement; pour mieux dire, ce n'est pas de l'équité qu'il fait, c'est du nivellement (5). » Thiers (6), Léon Say, MM. Mathieu Bodet et Victor Bonnet pensent de même. M. Chailley dit avec autant de justesse que de conci-

(1) *Ancien Dictionnaire de l'Economie politique*, art. Impôt.

(2) *Le Crédit et l'Impôt*, t. II, p. 93.

(3) *Mélanges d'Economie politique*, p. 469.

(4) *Traité des impôts*, t. I, p. 34 et 35.

(5) *Manuel d'Economie politique*, p. 469.

(6) *La propriété*, p. 318 et 319.

sion : « Toute la théorie de l'impôt progressif repose sur deux idées fausses : la première, c'est que chacun doit contribuer aux charges de l'Etat, non pas proportionnellement à sa fortune, mais dans une mesure de sacrifice égale ; la seconde, c'est que l'impôt progressif est d'une grande productivité (1). » M. Cauwès se déclare adversaire absolu de l'impôt progressif, et fait intervenir dans la question le droit de propriété. « Si comme nous le pensons, dit-il, l'impôt est une dette sociale de l'individu envers la collectivité, cette idée a encore pour gage et pour mesure les biens, les revenus de chacun. De fait, en théorie et dans l'application, l'impôt progressif n'est, en effet, autre chose qu'une violation de la propriété, une spoliation du capital. Pour que l'Etat pût fixer des taxes graduées à des taux différents d'après les fortunes, il faudrait supposer que la propriété dérivât de sa toute puissance, mais il n'en est rien, et son seul titre au prélèvement de l'impôt, c'est la nécessité sociale de couvrir les dépenses collectives. Or chacun y doit contribuer selon ses facultés. Toute autre règle est arbitraire (2). » Un peu plus loin il ajoute : « Ayant ainsi défendu l'impôt proportionnel contre les critiques dont il est l'objet, il importe de prendre l'offensive contre l'impôt progressif, de prouver qu'il viole le principe de justice et qu'il est contraire aux intérêts économiques de la société. La première preuve est déjà à moitié faite : par la progression, on opère, sans aucune cause, un déplacement de richesse, car qu'est-ce autre chose que de faire payer plus aux uns dans le but de faire payer moins aux autres ? Y a-t-il possibilité d'éviter cette partialité

(1) *L'Impôt sur le revenu*, p. 418.

(2) *Cours d'économie politique*, t. IV, p. 273-274.

injuste ? Si plusieurs publicistes l'ont pensé, d'autres, partisans de l'impôt progressif, à notre avis plus clairvoyants, ne se sont pas fait illusion : « L'impôt général sur tous les revenus et proportionnel à la part de chacun est le seul qui n'altère en rien l'appropriation des richesses(1). » Si cela est vrai, la question de justice est résolue. Mais « l'impôt peut être progressif sans être spoliateur, » nous dit Joseph Garnier, et, pour le prouver, il distingue deux espèces d'impôts : l'un en progression rapide et illimitée ; l'autre en proportion lentement progressive et modérée, et il donne à celui-ci, le seul dont il prenne la défense, afin d'éviter toute confusion avec le premier, le nom de *progressionnel*. — (Voir, plus haut, la critique de ce dernier impôt). — Nous devons faire remarquer ici que le système proposé par Joseph Garnier est celui actuellement en vigueur dans les pays qui ont adopté l'impôt progressif, (ainsi que nous le verrons en étudiant l'impôt à l'étranger) et notamment en Suisse. (Voir ci-après, § 2).

M. Paul Leroy-Beaulieu n'est pas moins opposé à l'impôt progressif. Voici comment il s'exprime : « Après avoir ainsi passé en revue les opinions des écrivains que l'on invoque à l'appui de l'impôt progressif, il est temps de démontrer combien cette théorie est vaine et fausse. Nous nous étonnons qu'elle puisse être professée par des économistes : car elle est simplement sentimentale et n'a aucune base rationnelle.

« Où va-t-on prendre, dit-il, cette idée que l'Etat soit

(1) Courcelle-Seneuil (*op. cit.* 3^e édition, 1891), t. II, p. 205. Néanmoins cet économiste se prononce pour un impôt progressif modéré (p. 206) afin de « diminuer les avantages que procure naturellement aux riches sur les pauvres la possession d'une grande fortune » (p. 207). Cf. Clémence Royer, *op. cit.*, p. 63. — Cauwès, *op. cit.*, p. 275.

tenu de demander par l'impôt un sacrifice strictement égal à tous les citoyens? Est-ce que rationnellement l'impôt ne doit pas être réparti de telle façon que chacun paie strictement le juste prix des services qu'il reçoit et la juste part qui lui incombe dans les dettes de la Société? Que dirait-on d'un boulanger, d'un épicier ou d'un marchand quelconque qui voudrait faire payer sa marchandise non pas un prix uniforme pour la même qualité et la même quantité d'objets, mais à un prix qui s'élèverait suivant la fortune de l'acheteur? ne dirait-on pas que ce système est absurde » ?..... « Il ne s'agit nullement pour l'Etat d'infliger des sacrifices plus ou moins égaux aux individus, mais bien de recouvrer de chacun d'eux le juste prix des services rendus et leur juste part dans les intérêts et l'amortissement de la dette nationale. Ce qu'il faudrait prouver, pour appuyer solidement la théorie de l'impôt progressif, c'est que les frais de l'Etat pour la protection des citoyens et de leur fortune croissent d'une manière plus que proportionnelle à l'augmentation de la fortune des citoyens (1)... » Et il démontre qu'il en coûte proportionnellement moins à l'Etat pour défendre et garantir une grande propriété qu'une petite, et il s'appuie à cet égard sur l'exemple des compagnies d'assurances. Il en est de même au point de vue de la protection individuelle, les attentats atteignant moins les personnes des classes élevées ou moyennes qui savent mieux se protéger que les autres. De même, il ne faut pas plus de juges pour une affaire importante que pour de petites. Passant des dépenses de protection à d'autres services sociaux, tels que ceux de l'instruction publique, des cultes et de la viabilité, il montre qu'un homme qui a

(1) *Traité de la Science des finances*, t. I, p. 145 et suiv.

100 000 fr. de rentes n'en bénéficie pas 100 fois plus que celui qui n'a que 1000 fr. de rentes. Passant à la dette publique, il dit : « Pourquoi veut-on que l'homme riche supporte dans le fardeau de la dette publique une part plus que proportionnelle à sa fortune ? Ce système a les plus grands inconvénients dans les Etats démocratiques où la puissance appartient au nombre. Les privilèges politiques de la fortune ayant disparu, il n'est pas raisonnable de faire peser sur les classes élevées une part plus que proportionnelle à leur fortune dans les intérêts de la dette commune, c'est-à-dire dans l'expiation des fautes nationales. Ce serait décréter l'irresponsabilité du grand nombre, qui cependant a le pouvoir et surtout tend à s'en emparer de plus en plus.... » Ainsi la théorie de l'impôt progressif n'est pas rationnelle ; elle ne sort pas d'une analyse exacte des faits sociaux ; elle est superficielle ; ce n'est pas une doctrine scientifique. Cette théorie est en outre dangereuse, parce que, partant du principe de l'égalité de sacrifice, elle a une tendance invincible à vouloir corriger les inégalités sociales ; il y a là un entraînement qui est fatal. Elle offre encore bien des inconvénients : ainsi l'impôt progressif est arbitraire, en ce sens qu'on ne sait comment fixer la progression et où l'arrêter.... » Il ajoute que l'impôt progressif, si on l'applique conformément à son principe, arrive à absorber plus ou moins rapidement le revenu. Et, en effet, il le montre dans un tableau où figure une échelle de revenus doublant de degrés en degrés à partir de 500 fr., et dans laquelle le taux de l'impôt de 1 % au début triple quand le revenu double, système dans lequel le revenu est dévoré par l'impôt, entre le douzième et le treizième degré de l'échelle. Si, devant une pareille conséquence, on veut suspendre la progression, on perd le bénéfice

du système en ce qui touche les grandes fortunes qu'il y aurait le plus d'intérêt à atteindre, et, en fait, c'est ce qui a lieu. Cette difficulté de fixer et la raison de la progression et son point d'arrêt, tient à l'impossibilité dans laquelle on se trouve de convertir en argent, au moyen d'une commune mesure, les sacrifices des contribuables. C'est ce que reconnaît M. Neumann, défenseur de l'impôt progressif, ce qui a pour conséquence l'arbitraire. Il est bien certain que celui qui a 1000 fr. de revenu et qui au taux de 3 % paiera 30 fr. fait un sacrifice plus grand que celui qui ayant 100 000 fr. de revenu en paiera le quart ou la moitié au fisc. Il restera toujours plus à ce dernier qu'à l'autre pour vivre.

L'impôt progressif doit être écarté également si on s'en tient au point de vue strictement économique, parce qu'il est contraire au développement de la richesse générale. Stuart-Mill, qui peut être considéré comme un demi-partisan de cet impôt, l'a bien compris : « Imposer les gros revenus plus que les petits, c'est, dit-il, imposer l'activité et l'économie ; c'est frapper d'une amende ceux qui ont plus travaillé et plus économisé que les autres », de sorte qu'en décourageant l'épargne, résultat de l'activité, l'impôt progressif va contre son but qui consiste à faire surtout contribuer le superflu pour atteindre d'autant moins les revenus petits ou moyens.

D'ailleurs on se fait illusion sur le rendement de l'impôt progressif, qui ne peut rapporter beaucoup qu'à la condition d'appliquer la progression même aux revenus moyens dont l'ensemble forme la plus grosse part de la matière imposable. Il suffit pour s'en rendre compte de consulter les statistiques des pays possédant l'impôt sur le revenu, notamment celles de M. Soëtbeer pour la

Prusse et de M. Böhmer pour la Saxe (1). Pour la Prusse, la statistique de 1885 montre que sur un montant total de revenus s'élevant au total à 8 763 854 193 marks les revenus jusqu'à 4 800 marks (6 000 fr.) atteignaient 7 508 923 108 marks, soit 85,68 %. Depuis 1891, l'*Einkommensteuer* a remplacé l'ancien *Classensteuer*, et les revenus ne sont imposés qu'à partir de 900 marks (1125 fr.). D'après la répartition des contribuables à l'impôt sur le revenu en 1895-96, sur 2 603 292 contribuables, il s'en trouvait 2 278 998, soit 87,54 %, appartenant aux classes de revenus de 900 à 3 000 marks, et 211 761, soit 8,13 %, appartenant aux classes de 3 001 à 6 000 marks (7 500 fr.). Ainsi 95,67 % des contribuables appartiennent aux petits et aux moyens revenus, et le reste, c'est-à-dire moins de 5 % seulement aux revenus aisés, riches et très riches. Telle est la distribution des revenus.

Quant à la répartition des fortunes, elle est fournie par les statistiques de l'*Erganzungsteuer* (impôt complémentaire) qui atteint toutes les fortunes à partir de 6.000 marks (7.500 fr.). En 1895-96, sur 1.152.332 contribuables soumis à cet impôt, 929.466, soit 80, 65 % possédaient une fortune inférieure à 52.000 marks (65.000 fr.) et sur ce nombre 563.370 soit 48, 89 % de l'ensemble n'avaient qu'une fortune variant de 6.000 à 20.000 marks (25.000 fr.). Ici encore, comme pour les revenus, on voit clairement que les petites et moyennes fortunes forment la majorité, puisqu'à l'extrémité opposée de l'échelle nous ne trouvons que 13.631 contribuables ayant une fortune

(1) Voir Paul Leroy-Beaulieu, *Essai sur la répartition des richesses*, 4^e édition, chap. XIX. De la *répartition actuelle des richesses dans les sociétés modernes*, p. 491 et suivantes, contenant l'analyse et le commentaire de statistiques récentes. — Voir H. Denis, *L'Impôt*, p. 90 et suiv.

supérieure à 500.000 marks (625.000 fr.) et représentant seulement 1.19 % de l'ensemble des fortunes des contribuables imposés.

Pour la Saxe, les statistiques de M. Victor Bøehmer (pour 1879), nous fournissent des résultats analogues à ceux constatés en Prusse, ainsi que nous le montre le tableau suivant (1).

CLASSES DE CONTRIBUABLES.				NOMBRE DE CONTRIBUABLES	o/o	REVENU TOTAL MARKS	o/o
1 ^{re}	cl. Rev. inf ^{rs} .	à 800 marks.		830 456	76,33 %	381.336.526	39,74
2 ^e	— de 800	à 3000 —		227.839	20,94	321.245.043	33,48
3 ^e	— de 3300	à 9600 —		24.414	2,24	124.616.279	12,99
4 ^e	— au-dessus de	9600 —		5.293	0,49	132.244 227	13,79
				1.088.002	100,	959.442.075	100,

Il résulte des chiffres de ce tableau que sur 1.088.002 contribuables ayant un revenu total de 959.442.075 marks, il s'en trouvait 1.058.295, soit 97.27 %, ne possédant que de très faibles ou de moyens revenus, s'élevant à 702.581.569 marks, soit 93.22 % de l'ensemble.

Il en est de même en Norvège, ainsi qu'il résulte des renseignements fournis par M. Kier, directeur de la statistique, sur la répartition des revenus et des fortunes dans ce pays (2) et où il signale la répartition démocratique des revenus qui, sur un ensemble de 389 millions de couronnes, (la couronne vaut 1^f,40) appartiennent pour environ les $\frac{3}{5}$ soit 224 millions c. (à une différence d'une dizaine de millions près) à la classe des revenus au-dessous

(1) D'après une statistique plus récente, le nombre des revenus, en Saxe, entre 1536 marks (1920 francs) et 3168 marks (3960 francs), s'est élevé de 1879 à 1890 de 62 000 à 91 000 et celui des revenus de 3168 marks à 9216 marks (11520 francs) de 24 à 39.000.

(2) « *Indtegtis og Formnesforholds i Norge.* » Christiania 1894. Compte rendu de M. Maurice Bellom, ingénieur au Corps des Mines, dans le *Journal de la Société de statistique* de 1895.

de 900 couronnes, et qui est composée d'ouvriers et de paysans; les cultivateurs aisés et les riches industriels des villes forment deux catégories dont les revenus totaux atteignent 50 millions pour chacune, au total 100 millions de couronnes; quant au reste, 65 millions, il est aux mains des artisans et des fonctionnaires publics.

A l'occasion du budget de 1899, le revenu total de l'Autriche seule était estimé à 3 milliards de florins (le florin = 2^f,10). Quant aux revenus soumis au nouvel impôt sur le revenu en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1898, leur montant est de 1118 millions de florins répartis comme il suit :

REVENUS	CONTRIBUABLES	REVENUS EN MILLE FL.	% DU TOTAL.
de 600 à 1.000 fl.	404.044	302.400	27.06
» 1.000 à 2.000	215.000	275.000	24.60
» 2.200 à 3.600	50.751	139.600	12.48
» 3.600 à 4.600	12.739	51.600	4.61
» 4.600 à 6.000	9.350	48.900	4.37
au-dessus de 6.000	17.874	301.000	26.90
	709.758	1.118.500	100

Ici, encore, les petits revenus, jusqu'à 3600 florins, comprennent les $\frac{6}{7}$ des contribuables et 64 % du total de l'impôt.

Ainsi, en Saxe, aussi bien qu'en Prusse, en Norvège et en Autriche, les petits revenus constituent la majorité. Pour les pays où n'existe pas l'impôt sur le revenu proprement dit, on peut faire des présomptions aboutissant à des résultats analogues, en se servant judicieusement des statistiques se rapportant à certains indices de revenus déclarés ou présumés. Tel est le cas pour l'Angleterre (où existe l'*Income-tax* portant sur les di-

verses sources de revenus) pour la Belgique et pour la France; partout se manifeste la prépondérance des petits et des moyens revenus sur les grands qui ne forment qu'une faible minorité. C'est donc à tort que l'on compterait sur l'impôt progressif pour réaliser les réformes fiscales et sociales.

L'impôt progressif est condamnable à tous les points de vue. Au point de vue économique, puisqu'il a pour effet d'entraver la formation du capital résultant de l'épargne. « L'impôt progressif décourage l'épargne; on comprend que des commerçants, des industriels, des agriculteurs entreprenants cessent d'accroître leurs moyens de production si, arrivés à une certaine richesse, ils s'en voient spoliés par l'impôt. » Ainsi s'exprime M. Martello, professeur à Bologne, dans son ouvrage : *L'imposta progressiva in teoria e in pratica*. Cette spoliation est d'ailleurs fatale, à moins qu'on n'assigne une limite à la progression, ce qui a lieu en fait. Mais il n'en est pas moins vrai qu'une telle taxation pousse à l'émigration les capitaux et aboutit, en définitive, à l'appauvrissement du pays assez mal inspiré pour établir un pareil impôt. Cette crainte n'est ni chimérique ni hypothétique et l'histoire de Florence au temps de Côme et de Laurent de Médicis qui en firent « un bâton dont ils assommèrent leurs adversaires, » de même que ce qui s'est passé en France pendant la Révolution nous est un exemple frappant des conséquences que peut produire l'impôt progressif.

Au point de vue du rendement, l'impôt progressif est également condamnable, puisque, ainsi que nous venons de le voir, les gros revenus ne constituent qu'une faible portion de l'ensemble des revenus, ce qui rend cet impôt inefficace, à moins de confisquer les gros reve-

nus, ce que personne n'ose demander sérieusement. Enfin et surtout cet impôt doit être repoussé à cause de l'arbitraire dans la fixation de la progression, dans le but de réaliser la justice par l'égalité de sacrifice dans la taxation des facultés imposables, ce qu'il est pratiquement impossible d'obtenir.

M. H. Denis, partisan de l'impôt progressif, après avoir présenté tous les arguments contre cet impôt fait observer que « d'une façon générale toutes ces critiques atteignent l'impôt progressif considéré en soi, d'une manière absolue, avec une tendance au développement illimité aux applications arbitraires. Ce que l'on condamne ainsi, dit-il, ce n'est pas l'impôt progressif *tel qu'il est*, tel qu'il est observé et observable, mais tel qu'il *pourrait être* par l'inflexible développement de son principe, et s'il ne rencontrait, ni dans l'ordre moral, ni dans l'ordre économique, ni dans l'ordre politique d'obstacle salutaire à une extension abusive. Or, une telle critique peut être dirigée contre toute tendance, tout principe, toute institution considérée *en soi*, abstraction faite des circonstances qui, dans le milieu social, les *conditionnent*, les contrebalancent, les rendent nécessairement relatifs. . . » (*l'Impôt*).

Voyons comment les choses se passent en réalité dans le pays où l'impôt progressif est le plus répandu. L'ouvrage nouveau et très documenté de M. Max de Cérenville : *Les impôts en Suisse*, nous fournit des données précieuses à ce sujet (1). Constatons d'abord que l'impôt progressif, sous des formes très différentes, existe dans 21 cantons et demi-cantons sur 25, embrassant 94 % de la population totale.

(1) *Les impôts en Suisse, assiette, quotité, mesures d'exécution. Etude de droit public comparé à l'économie nationale*, par Max de Cérenville, docteur en droit. Paris, Chevalier Maresq et C^{ie}.

§ II. — L'Impôt progressif en Suisse (1).

Progression par exemption du minimum d'existence. — Un assez grand nombre de cantons et de villes autorisent les contribuables à déduire de l'ensemble de leur revenu une somme représentant les dépenses indispensables à l'existence. Dans certains cantons, les personnes ne jouissant que d'un faible revenu, dont le chiffre varie entre 1200 fr. pour Bâle-Ville et 200 fr. pour les Grisons, sont complètement exemptées de l'impôt. On a ainsi deux catégories : l'une comprenant les habitants jouissant de l'exemption totale, l'autre comprenant ceux possédant un revenu supérieur au minimum d'existence. Pour ces derniers, le taux de l'impôt est le même quelle que soit la somme taxée, et l'impôt pour eux est proportionnel.

Ailleurs l'exemption de taxe du minimum d'existence s'applique non plus seulement aux petits revenus, comme ci-dessus, mais à tous les contribuables, quel que soit leur revenu. La somme à déduire ainsi du revenu net varie suivant les cantons entre 500 et 1000 fr. et s'applique aussi bien à l'individu ayant 1001 fr. ou 1000000 fr. de revenu. Dans ce système, en admettant une exemption générale des premiers 1000 fr. et un taux uniforme de 10 %, on arrivera aux résultats suivants pour quatre contribuables déclarant un revenu de :

	1001 ^f	10 000 ^f	100 000 ^f	et 1000 000 ^f .
qui paieront respectivement.	0 ^f ,10	900 ^f	9 900 ^f	99 900 ^f .
soit un taux réel de.....	0,01 %	9 %	9 90 %	9 99 %

(1) Max de Cérenville, *Les impôts en Suisse*, p. 154 à 174.

Le taux de l'impôt augmente avec la matière imposable; on a donc bien un impôt progressif auquel on arrive indirectement par dégression.

Système progressif pur avec taux variables. — Les systèmes de progression sont très nombreux puisque dans les 21 cantons suisses qui ont adopté ce système, il n'y a pas moins de 30 échelles progressives différentes. Les sommes imposables sont réparties en un certain nombre de classes dont le taux p. ‰ ou p. ‰₀₀ s'élève en même temps que la matière imposable. C'est donc l'impôt progressif pur et simple, dans lequel le montant de l'impôt se détermine en multipliant la somme imposée par le taux de la classe correspondante.

On a imaginé, dans certains cantons, une variante consistant à n'imposer, par exemple, les premiers 25000 fr. de capital que sur le 60 ‰ de leur montant, c'est-à-dire à ne les taxer que pour 15000 fr. Ainsi, pour un capital de 1000000 fr.,

les premiers 25000 fr. seront imposés sur les	6/10	soit	15000 ^f
les autres 975000 fr.	—	10/10	975000
de sorte que la somme totale imposée sera			<u>990000^f</u>

comprise dans la catégorie entre 900000 et 1000000 à laquelle correspond un taux de x ‰ comportant, par exemple, une majoration de 1,2 ‰ du taux initial fixé à 2,5 ‰ ce qui donne en définitive 3,7 ‰ soit 3700 fr. Ce dernier système, s'il est attaquable au point de vue théorique, offre en pratique certains avantages, attendu qu'en cas d'augmentation de l'impôt tout le monde se trouve atteint dès que le taux initial est majoré. Ce système, comme le dit M. de Cérenville, est « illogique mais opportuniste et peut donner de bons résultats. »

Système progressif par catégories. — Dans les systèmes précédents, la taxe se calcule suivant le taux de la classe à laquelle appartient la somme imposable de sorte que, ainsi que le dit M. J.-J. Vauthier : « A chaque limite, le rapport suivant lequel le prélèvement s'opère variant avec l'ensemble de la somme à imposer, le chiffre de l'impôt éprouve à cet endroit un saut brusque, de sorte que si l'on fait le calcul de ce qui reste après l'impôt prélevé, pour deux valeurs imposables très rapprochées d'une limite quelconque, l'une en-dessous, l'autre en-dessus, on trouve que la part restante est moindre pour la plus grande des deux valeurs (1). » Et il cite comme exemple l'impôt français de 1848 sur les traitements et pensions, suivant lequel un traitement de 4001 fr. payait, à raison de 10 %, 401^f,10 et était ainsi réduit à 3599^f,90, tandis qu'un traitement de 2 fr. inférieur soit 3999 fr. était grevé de 8 %, soit 319^f,92, la somme restant étant de 3680^f,08, supérieure de 80 fr. à celle restant des 4001 fr. Disons qu'en pratique le fait visé ne se présentera pas souvent, les traitements différant, en général, par classes de centaines et non de quelques unités. Quant aux autres revenus déclarés, les contribuables s'inscrivent d'instinct dans la catégorie inférieure, lorsque leur revenu est tangent à la catégorie supérieure ou même commence à y être compris.

Pour obvier à l'inconvénient que présente la progression lors du passage d'une classe à la suivante, on a imaginé le système progressif *par catégories*. Il consiste en ce que le capital ou le revenu imposables paient suivant des taux variables d'après les sommes correspondant à

(1) *De l'impôt progressif*. Etude sur l'application de ce mode de prélèvement à un impôt quelconque. Paris, 1851.

chacune des catégories dont l'ensemble constitue le montant imposable, au lieu de payer d'après la catégorie à laquelle correspond ce montant et dont le taux est d'autant plus élevé que l'est la catégorie elle-même. Ici un exemple est nécessaire.

Prenons l'impôt sur le capital dans lequel les fortunes seront divisées en 7 catégories et supposons qu'il s'agisse de déterminer l'impôt à payer pour un capital de 1 000 000 fr.

La 1 ^{re} catégorie : capitaux entre	1 et 25 000 fr. étant taxée 1 fr. 20 ‰ ces 1 ^{res} 25 000 paieront	30 ^e
2 — — 25 001 à 50 000	1 80 les 25 000 s ^{tes} »	45
3 — — 50 001 à 100 000	2 40 50 000 »	120
4 — — 100 001 à 200 000	3 100 000 »	300
5 — — 200 001 à 400 000	3 60 200 000 »	720
6 — — 400 001 à 800 000	4 20 400 000 »	1680
7 — — 800 001 et au dessus	4 80 200 000 »	960
Total de l'impôt :		3855 ^e

Ainsi, dans ce système, le taux moyen sera réduit à 3,855 ‰ tandis qu'il se serait élevé à 4,80 ‰ soit un impôt de 4800 fr., si on avait taxé le 1 000 000 fr. d'après la progression pure, non atténuée par le système des catégories. La progression ne cesse pas d'exister, mais elle est adoucie. Ce système a l'inconvénient d'être compliqué et de nécessiter parfois des calculs qui, sans être transcendants, n'en rendent pas moins la détermination de l'impôt à payer assez difficile à établir pour le contribuable. Cependant ce système a rendu des services dans les cantons où l'échelle progressive est rapide et où le taux des catégories supérieures est élevé.

Système progressif avec élément imposable variable. — Dans ce système, ce n'est pas le taux de l'impôt qui varie suivant la somme imposable; ce taux reste fixe, mais l'impôt n'est prélevé que sur une fraction du capital ou du reve-

nu déclarés. Donnons, pour chaque cas, un exemple, ce système étant assez compliqué ; c'est celui appliqué dans le canton de Zurich.

IMPÔT SUR LE CAPITAL.			IMPÔT SUR LE REVENU.		
La fraction imposée des capitaux déclarés est de :			La fraction imposée des revenus déclarés, avec exemption de 500 ^f , est de :		
5/10	p. les premiers	20 000 ^f	2/10	p. les premiers	1 500 ^f
6/10	pour les	30 000 ^f suiv.	4/10	pour les	1 500 ^f suiv.
7/10	»	50 000 ^f »	6/10	»	3 000 ^f »
8/10	»	100 000 ^f »	8/10	»	4 000 ^f »
9/10	»	200 000 ^f »	10/10	pour	le surplus.
10/10	pour	le surplus.			

Le taux actuel, égal pour toutes les sommes imposables, est de 4 ‰ sur le capital et de 8 ‰ sur le revenu.

Par suite, un capital déclaré de 1 000 000 paiera un impôt de 4 ‰ sur les

5/10	des premiers	20 000 ^f ,	soit sur	10 000 ^f =	40 ^f
6/10	des	30 000 ^f suivants,	»	18 000 =	72
7/10	»	50 000 »	»	35 000 =	140
8/10	»	100 000 »	»	80 000 =	320
9/10	»	200 000 »	»	180 000 =	720
10/10	»	600 000 »	»	600 000 =	2400
Total de l'impôt à 4 ‰ sur				923 000 =	3692 ^f

Déterminons maintenant quel sera l'impôt à payer pour un revenu déclaré de 20 000 fr. Sur cette somme 500 fr. sont exemptés d'impôt ; reste à taxer 19 500 fr. ; la fraction imposée sera taxée comme suit :

2/10	des premiers	1 500 ^f	(c.-à-d. jusqu'à	2 000 ^f) =	300 ^f
4/10	des	1 500 suivants	(— —	3 500) =	600
6/10	»	3 000 »	(— —	6 500) =	1 800
8/10	»	4 000 »	(— —	10 500) =	3 200
10/10	»	9 500 restants	(— —	20 000) =	9 500

Total imposable : 19 500 (sur 20 000^f.) Somme cadastrée de 15 400^f
ce qui, à raison de 8 ‰, produit un impôt de..... 15 400 + 8 = 1232^f

Supplément progressif ajouté à la cote d'impôt. — Dans ce système, le supplément progressif ne dépend pas directement, comme dans ceux vus précédemment, du revenu ou du capital imposable, mais de la somme des impôts dus par le contribuable pour l'un et l'autre augmentée d'un % variant par exemple (au delà d'un certain chiffre non soumis à la majoration) entre 5 et 33 %. Pour l'établissement de cet impôt supplémentaire on fait d'abord la somme des impôts dus séparément sur les capitaux mobiliers et immobiliers ainsi que sur les revenus du travail ; ces capitaux et revenus sont taxés proportionnellement, mais à des taux différents. Puis, si la cote totale obtenue dépasse une certaine somme (40 fr. dans le canton d'Argovie), celle-ci est augmentée suivant une échelle de 7 degrés variant de 5 % pour les cotes comprises entre 40 et 70 fr. jusqu'à 33 % si elle est supérieure à 500 fr. Le canton de Schaffhouse a une échelle de 10 degrés, avec un taux de majoration variant entre 5 % et 50 % entre la 1^{re} et la 10^e catégorie.

Ce sont là des systèmes très compliqués et ne reposant sur aucun principe. On ne s'explique pas pourquoi, le capital et le revenu étant déjà imposés séparément, on totalise le montant de leur cote pour y ajouter un impôt progressif. C'est bien là tirer deux moutures du même, ou plutôt de deux sacs.

En fait, les lois Suisses ont dans chaque canton arrêté la progression à un degré variable suivant chacun d'eux, de manière à éviter l'inconvénient majeur de l'absorption du revenu qui serait résultée de l'application mathématique du système progressif. Le résultat final est que cet arrêt de la progression rend l'impôt proportionnel pour les grosses fortunes, et que ce sont les fortunes moyennes qui sont les plus atteintes, ce

qui est forcé, du moment qu'on arrête la progression.

Quant aux effets des impôts progressifs Suisses, ils n'empêchent pas absolument la formation de l'épargne parce que, ou bien la progression est très modérée et par suite son effet est peu sensible, ou bien elle est très rapide, et dans ce cas l'impôt n'est payé qu'en partie (sauf par les fonctionnaires dont le chiffre de revenu ne peut être cédé), les fraudes ayant augmenté aux dépens de la moralité publique.

En ce qui touche l'influence des impôts progressifs sur l'emploi de l'épargne et l'émigration en Suisse des capitaux étrangers, voici comment s'exprime M. de Cérenville : « La Suisse manque de capitaux mobiliers, nous en avons la preuve dans le change constamment défavorable, dans le taux d'escompte des banques Suisses qui est de 4 % environ, tandis qu'il est inférieur à l'étranger. Ce phénomène est-il dû pour une part aux systèmes progressifs ? C'est possible, mais l'on doit se borner à poser la question sans pouvoir y répondre d'une façon absolue. »

Une autre considération importante ce sont les conséquences sociales que peut avoir l'impôt progressif dans une démocratie. Dans quelques cantons la progression, très faible, n'est qu'une légère surtaxe sur les habitants les plus riches qui la paient sans réclamer, et alors l'impôt progressif n'a pour effet que de rapporter un peu plus que l'impôt proportionnel.

Mais ici se dresse une sérieuse objection, à savoir qu'il est bien rare que la progression reste modérée, ayant au contraire la tendance à devenir plus rapide. « Ceux qui prônent la progression modérée, dit Stourm, tracent sur le sable un obstacle fragile que leurs successeurs moins prudents effaceront à leur gré. Ils dressent une barrière

arbitraire susceptible d'être franchie au premier changement du personnel gouvernemental. La modération ne représente qu'un temps d'arrêt dans la marche en avant fatale de la progression. »

« La vérité dernière de cette allégation, ajoute M. de Cérenville, est prouvée par l'histoire de la progression dans les cantons suisses. Très modérée au début, avec deux, au maximum trois catégories, elle s'est petit à petit développée, a élevé ses tarifs pour aboutir à ceux que l'on peut observer aujourd'hui dans certaines villes suisses qui prennent le 15, le 20, le 25 ou même le 28 °/o du revenu. Les expériences faites dans les différents cantons ont démontré d'une façon certaine qu'une fois le principe de la progression admis et inscrit dans la loi, à chaque révision de celle-ci, l'échelle est augmentée d'une ou plusieurs catégories et les taux élevés d'une ou plusieurs unités. »

Et il cite l'exemple de Bâle-ville, en 1897, où le gouvernement ayant besoin de ressources supplémentaires et ne voulant pas nuire à sa popularité éleva le taux de l'impôt (sur le capital) des catégories dépassant 50.000 fr. de l'échelle progressive, de sorte que l'augmentation ne porta que sur 1726 contribuables sur 6406 soit 27 °/o seulement de l'ensemble. Ce fut encore plus fort pour l'impôt cantonal sur le revenu, pour lequel l'augmentation ne porta que sur ceux supérieurs à 16.000 fr., soit sur 6 °/o seulement des contribuables (586 sur 9272). De plus, la même loi a accordé de fortes exemptions aux catégories inférieures. Ajoutons cependant que pour l'impôt communal qui a été augmenté à la même époque de 50 °/o et dont le montant est versé dans la caisse de l'Etat, la majoration a porté cette fois sur tous les contribuables.

En 1876 la loi d'impôt fut révisée dans le canton de Glaris, dans le but unique d'augmenter l'impôt sur les millionnaires au nombre de 8.

La loi du canton de Vaud de 1886 a frappé 836 contribuables, tandis qu'elle en affranchissait 30 333 de l'impôt.

Le projet du canton d'Argovie de 1886 dégrève 49.200 contribuables sur 53.943 et augmente par contre la cote des 4.743 restants.

« C'est là, dit M. de Cérenville, que nous voyons le danger de l'impôt progressif, qui donne à une classe de citoyens, par le seul fait qu'elle est la plus nombreuse, un moyen de se débarrasser à peu près complètement des charges publiques et de les faire peser presque exclusivement sur les épaules d'autrui.

L'impôt progressif exagéré a le tort de méconnaître ainsi l'égalité qui doit régner entre les citoyens d'un même pays démocratique. Il donne aux uns la faculté de diriger l'Etat, sans faire pour lui aucun sacrifice, aux autres le droit de payer, sans réclamer, la contribution que la majorité de leurs concitoyens entend leur réclamer, ou de quitter le pays s'ils ne veulent se soumettre. » Ce dernier cas n'est à vrai dire pas rare. Il est d'ailleurs facilité par le système récent des abonnements généraux annuels sur les chemins de fer Suisses qui permettent moyennant 600 fr. en première, 420 fr. en deuxième et 300 fr. en troisième classe de voyager pendant toute l'année sur l'ensemble du réseau.

Reconnaissons cependant que malgré ses inconvénients, l'impôt progressif est accepté en Suisse, qu'il y est entré dans les mœurs et qu'il y est généralement bien supporté. L'obligation de l'impôt est considérée dans ce pays comme un devoir civique, ce qui fait l'éloge de sa soumission aux lois et de sa moralité politique.

§ III. — Atténuations de l'impôt progressif.

On peut imaginer divers modes d'atténuation des rigueurs de l'impôt progressif.

Le gouvernement autrichien dans son projet d'une loi d'impôt sur le revenu (1892) établissait la formule suivante :

$$P = 4 - \left(\frac{135}{m + 35} + \frac{4.8583}{m^2} \right)$$

dans laquelle P représente le taux de l'impôt pour 100 et m le revenu moyen par 100 gulden (1). Au sujet de l'impôt autrichien sur le revenu, voté en 1896, les degrés sont très nombreux et la progression très faible (Voir chap. XXI). Tout cela est purement arbitraire, et l'objection de M. Denis, quoique fondée, ne saurait modifier notre opinion sur l'impôt progressif. Cet arbitraire continuerait de subsister même avec une formule mathématique qui empêcherait les exagérations de l'impôt progressif, comme nous venons de le voir pour l'impôt autrichien. Une formule de ce genre a été proposée par M. L.-L. Vauthier (2), et voici comment il réfute l'objection tirée de l'absorption du revenu par l'impôt progressif et qui ne serait exacte, dit-il, que s'il n'existait que les progressions usuelles dites arithmétique et géométrique, dont les termes sont liés

(1) Le florin ou gulden vaut environ 2¹/₁₀.

(2) *Revue d'Economie politique*, Mars 1893, p. 257. Voir aussi, du même auteur : *De l'impôt progressif. Etude sur l'application de ce mode de prélèvement à un impôt quelconque*, Paris, 1851.

les uns aux autres par addition ou par multiplication au moyen de la raison. « Mais, en fait, il existe et il est possible de constituer une infinité de séries numériques continues, obéissant à des lois plus complexes, mais aussi nettement déterminées que celles qui régissent les progressions usuelles; et, par l'emploi de telle ou telle de ces séries, convenablement choisie, il est facile d'échapper à cette conséquence formidable d'absorber fatalement la totalité du revenu ou du capital imposé lorsque l'un ou l'autre atteint une certaine valeur. L'objection formulée repose donc sur une équivoque. Ce sont les adversaires de l'idée qui, pour la discréditer, ont toujours rattaché étroitement l'impôt progressif aux progressions usuelles, tandis que ce que le simple bon sens entend par là, tout d'abord, c'est un mode de prélèvement dont le taux, au lieu de rester fixe comme dans l'impôt proportionnel, va croissant sans cesse avec la valeur frappée... » M. Vauthier, dans le travail que nous signalons, a recherché une formule permettant de frapper proportionnellement non la totalité des valeurs que vise l'impôt, mais seulement ce qui, dans ces valeurs, excède un certain *quantum* déterminé, soustrait à tout prélèvement. » Pour obtenir ce résultat M. Vauthier propose la formule suivante. Appelant :

x l'expression générale de la valeur imposée.

a la quantité exempte d'impôt.

i le montant de l'impôt prélevé.

m le taux fixe du prélèvement sur la partie de la valeur imposée excédant le minimum exempt.

y le taux du prélèvement rapporté à la valeur totale imposée.

Le prélèvement i , sur la partie $x - a$ de la valeur imposée aura pour expression :

$$i = m (x - a).$$

d'où comme on a : $yx = i$:

$$yx = m (x - a), \text{ et } y = m - \frac{ma}{x}$$

La caractéristique de cette formule est que i croît proportionnellement à $(x - a)$ et que le taux y est variable, mais ne peut en aucun cas dépasser la limite m fixée d'avance. Voici quelques-uns des résultats obtenus par l'application de cette formule en attribuant à a (la quantité exempte d'impôt) une valeur de 500 fr. (c'est précisément le chiffre de l'exemption de l'impôt d'Etat sur le revenu (cantonal) dans le canton de Zurich) et en faisant m (taux fixe maximum du prélèvement) = à 0^f10 soit 10 %.

VALEURS IMPOSÉES x	VALEURS DE x — a	MONTANT du PRÉLÈVEMENT i pour m = 0,10	TAUX variable y du PRÉLÈVEMENT rapporté à x
500 ^f	0 ^f	0 ^f	0,00,00
600	100	10	0,01,67
800	300	30	0,03,75
1 000	500	50	0,05,
1 500	1 000	100	0,06,67
2 000	1 500	150	0,07,5
4 000	3 500	350	0,08,75
5 000	4 500	450	0,09,
10 000	9 500	950	0,09,5
100 000 ^f	99 500	9 950	0,09,95

Il résulte du tableau ci-dessus que le taux du prélèvement varie de 1,67 à 9,95 %, pour des valeurs imposées variant de 600 fr. à 100 000 fr., et que son ascension est beaucoup plus rapide pour les faibles valeurs que pour les grandes ; c'est ainsi que l'impôt *triple* pour une augmentation de valeur de un tiers, passant de 10 fr. pour 600 fr. à 30 fr., pour 800 fr. de valeur imposée ; il *sextuple*, pour une valeur seulement quadruple passant de 50 fr. pour 1000 fr., à 350 fr. pour 4000 fr. ; passant de 5 à 9 %, tandis qu'il ne fait qu'un peu plus que *doubler* pour une valeur double passant de 450 fr. pour 5000 fr., à 950 fr. pour 10,000 fr., le taux variant ainsi de 9 à 9,5 %. Enfin pour une valeur imposable de 100,000 fr., il prélève 9950 fr., soit 9.95 %. Avec la formule ci-dessus, quelle que soit la valeur imposée, le taux reste inférieur à 10 %, tout en lui devenant tangent.

M. L. L. Vauthier ajoute : « Ces indications suffisent, je crois, pour montrer quel parti on peut tirer de ce système pour un prélèvement progressif gradué, aussi modéré qu'on veut dans son ascension, ne dépassant jamais un certain taux assigné, facile à manier, d'une continuité parfaite, et bien supérieur à ces échelles usuelles discontinues, dans lesquelles les divers taux déterminés s'appliquent à une série de valeurs comprises entre certaines limites, ce qui produit, lorsqu'on franchit ces limites, des sauts brusques tout à fait irrationnels... » Dans la petite formule ci-dessus, lorsque x est plus petit que a , le second terme devient plus grand que le premier, et le prélèvement prend le sens négatif. Cela veut dire qu'au dessous de a il faudrait non plus *prendre* mais *donner* quelque chose à l'imposé. C'est ce qui ressort également de la relation $i = m(x - a)$ dans laquelle i devient négatif quand x est plus petit que a .

Une telle indication est-elle aussi absurde qu'elle en a l'air au premier abord? Supposons qu'il s'agisse de loyer et que 500 fr. soient considérés comme le maximum imposable. Si cela est rigoureusement exact, ne devrait-on pas, au lieu de se borner à laisser indemne celui qui ne peut appliquer à ce loyer qu'une somme moindre, lui donner, comme légère compensation, une somme égale à celle que l'on prélève par l'impôt sur celui qui est en situation d'affecter à ce loyer une somme supérieure au minimum? « Je me garde d'aller plus loin, dit M. L. L. Vauthier en terminant, d'autant mieux que, s'il est bon quelquefois d'écouter les formules, il ne faut pas avoir pour règle de leur obéir servilement..... Il n'y a pas en économie sociale de principe, quelque vrai qu'on le prétende, qui ne mène à l'absurde si on veut le suivre jusqu'au bout. »

Nous avons tenu à citer longuement M. L. L. Vauthier, parce que sa formule est une des meilleures *parmi les fixations arbitraires de taxation* qu'on peut imaginer, et que l'auteur, logique comme un théorème, se garde bien de cacher les conséquences auxquelles en conduirait l'adoption. La critique en sera d'autant plus facile. Constatons d'abord que cette formule est l'application scientifique de l'impôt progressif de Joseph Garnier, combiné avec l'exemption d'un minimum non imposable. La première critique est l'arbitraire dans la fixation du minimum exempt d'impôt et du maximum du taux. Si on applique la formule aux loyers, considérés comme signe de l'aisance, et pour frapper indirectement le revenu, on a le tort d'exempter le plus grand nombre des contribuables, ceux ayant un revenu variant, en chiffre rond, de 2 à 3500 fr. qui, avec ceux payant un loyer inférieur à 500 fr., forment environ les

trois quarts (74,60 %) du nombre des revenus, suivant les proportions suivantes :

Loyers inférieurs à 200 ^f	représentant un revenu inférieur à 1 400 ^f	24,43 %
» de 200 à 299	» de 1 400 à 2 090	24,44 »
» » 300 à 499	» 2 100 à 3 490	25,73 »

(chiffres obtenus en multipliant par 7 les loyers au-dessous de 2 500 fr.) (1).

Si, maintenant, on veut appliquer la formule de M. L. L. Vauthier au revenu, on frappe les faibles revenus proportionnellement plus lourdement que les gros, bien que le taux d'impôt soit moins élevé et cependant c'est, nous le reconnaissons, le seul moyen de faire rendre à l'impôt son maximum d'effet utile, sans cependant, on peut l'espérer du moins, pousser les gros revenus à émigrer. Si, au contraire, on veut exempter les petits revenus, et chez nous il faudrait porter l'exemption à 2 000 fr., on voit, en se reportant aux statistiques des pays où existe l'impôt sur le revenu que la moitié des contribuables, grâce à cette exemption, échapperaient à l'impôt.

Une seconde critique beaucoup plus grave, mais sur laquelle il y aurait mauvaise grâce à insister, puisqu'elle résulte de l'exposé de l'auteur lui-même, c'est la conséquence qui s'imposerait en fait, si on voulait appliquer littéralement la formule de « donner (à celui qui ne peut « appliquer à ce loyer qu'une somme moindre) comme « légère compensation, une somme égale à celle que l'on « prélève par l'impôt sur celui qui est en situation d'af- « fecter à ce loyer une somme supérieure au minimum. »

Telle est la conséquence de l'impôt progressif, depuis ses origines historiques jusqu'à ses projets d'application actuelle : corriger artificiellement les inégalités de la for-

(1) Voir Paul Leroy-Beaulieu, *Répartition des richesses*, p. 563.

tune ; en d'autres termes, prendre aux uns (pourtant bien modestes, car on sait à quelles situations sociales correspondent à Paris les loyers jusqu'à 1000 ou 1200 fr.), pour donner aux autres. Ainsi le système de l'impôt progressif, même revu, complété et notablement diminué par l'emploi des séries, est et reste toujours arbitraire, et aurait pour effet, malgré la restriction finale de M. L. L. Vauthier et malgré son ingénieuse formule, d'opérer par voie d'autorité en vue de remédier aux inégalités actuelles de la fortune. Celles-ci tendent cependant de plus en plus à s'atténuer au bénéfice de ce qu'on appelait autrefois les classes inférieures, distinction qui n'aura bientôt plus qu'un sens historique, grâce à la pratique intelligente de l'association.

On objectera qu'il serait facile de choisir une série moins progressive, mais alors on aurait l'impôt progressif microscopique « le bilboquet » dont parlait Proudhon, et comme il faudrait toujours l'arrêter à un taux modéré, sous peine de voir fuir la matière imposable, on aurait un impôt insuffisant. D'ailleurs, la difficulté n'est pas de trouver une formule, mais bien de s'y tenir et rien ne peut rassurer à cet égard contre les fantaisies arbitraires et vengeresses, le mot n'est pas trop fort, auxquelles peut donner lieu chez nous l'esprit de parti, inconvénients qui ne sauraient se produire avec l'impôt proportionnel. Est-ce à dire cependant que ce dernier soit absolument parfait ? Nous ne le croyons pas, car on peut lui appliquer le vers de Voltaire :

Qui n'est que juste est dur.

Ce qu'il faut, c'est rechercher un système de taxation qui présente les avantages de la proportionnalité au point de vue de la stabilité du taux et ceux de l'impôt

progressif au point de vue du rendement et de la justice distributive, en ne présentant que le minimum d'arbitraire.

§ IV. — Taxation différentielle.

La conciliation des deux systèmes de la taxation proportionnelle et de la taxation progressive, en vue d'éviter les inconvénients spéciaux à chacune d'elles prise isolément, peut s'opérer au moyen de la taxation différentielle suivant les facultés, consistant à imposer en principe tous les revenus proportionnellement, suivant un taux variable d'après le degré de sécurité qu'ils présentent. Cette idée de la taxation différentielle est en germe dans les écrits de Vauban (Voir, *supra*, § 1).

Dans ce système, et en vue d'arriver à une plus juste répartition des impôts on demande, outre la répartition du revenu en revenus *fondés* et en revenus *non fondés*, une plus forte taxation des revenus fondés, c'est-à-dire de ceux provenant de la possession des capitaux, parce que ces derniers sont considérés comme étant d'une durée plus longue et présentant une plus grande sécurité. Le possesseur d'un revenu fondé est en général incité dans une plus faible mesure à mettre de côté pour pourvoir aux cas de vieillesse et d'invalidité, de pensions pour les veuves et les orphelins que celui qui ne peut compter que sur les revenus de son travail. Il en existe cependant parmi ces derniers qui se rapprochent des revenus fondés et qui sont même en quelque sorte plus assurés, plus égaux et aussi durables, au moins pour leur possesseur, ce sont ceux auxquels une pension est attachée. Notamment, en ce qui concerne les rentes, on peut considérer qu'elles laissent à leurs possesseurs toute leur activité

libre en vue du profit, tandis que pour les revenus non fondés, l'activité personnelle en est l'unique source.

La charge particulière des revenus fondés peut avoir lieu par un système d'impôt sur le revenu, d'après la source de ces revenus (chap. XII); par quelques impôts particuliers par exemple sur les successions) et enfin par un impôt sur le capital, à côté de l'impôt sur le revenu, comme en Prusse depuis la loi de 1893.

En étudiant la réforme de l'impôt à l'étranger, (Voir chap. XX, XXI), on verra que certaines circonstances peuvent influencer sur la capacité de taxation : tels sont le nombre des enfants, les accidents, les dettes, etc. On ne doit et on ne peut pas aller trop loin dans les égards dus aux circonstances qui amoindrissent la capacité de taxation pour ne pas affaiblir d'une manière fâcheuse le sentiment de la responsabilité.

Quant à l'exemption de taxation du minimum d'existence, il ne pourra être véritablement obtenu que d'une manière indirecte, par étapes successives, au moyen de l'abaissement des impôts de consommation sur les objets de toute première nécessité et par une certaine élévation, qui ne saurait être prohibitive, sur les consommations de luxe, ou inutiles, sans qu'on doive se faire beaucoup d'illusions sur le rendement qui pourra en être obtenu.

En résumé, la justice dans l'impôt repose sur le principe de la proportionnalité, parce qu'il a pour caractéristique d'être juste en soi et d'exclure l'arbitraire. Mais il n'est pas non plus irréprochable, et on peut l'améliorer au moyen de la taxation différentielle des revenus (Voir chap. XII et XXII, Italie).

Le principe de l'impôt progressif est, au contraire, franchement arbitraire, ainsi que nous l'a montré l'exemple des cantons suisses et que nous le verrons en

étudiant la réforme de l'impôt à l'étranger (Voir chap. XX, XXI).

Cependant une pratique prudente peut en atténuer jusqu'à un certain point les inconvénients, sans toutefois remédier à son vice originel. Cet impôt est devenu une des formes de la justice distributive, et constitue une des applications du gouvernement *paternel* cher au génie allemand. Chez nous ce serait considéré, à bon droit, comme du pur arbitraire et, à ce titre, nous repoussons absolument l'impôt progressif.

CHAPITRE V

ASSIETTE DE L'IMPOT (Suite)

§ I. — L'Unité et la multiplicité de l'Impôt (1).

« L'Impôt doit tendre à l'unité de base et de perception, c'est-à-dire à la simplicité. » Cette règle formulée par Joseph Garnier, (Voir chap. III), admise par les économistes les plus éminents n'a encore pu trouver place dans la législation d'aucun pays. Nous devons examiner si, bonne en principe, elle rencontre dans l'application des difficultés insurmontables ; ou bien si, au contraire, on ne pourrait pas, en y apportant certains tempéraments, arriver à l'introduire graduellement dans le système fiscal des grands Etats, ainsi qu'on tend à s'en rapprocher dans les cantons Suisses.

Si les pouvoirs législatifs pouvaient se décider à réduire les attributions de l'Etat, et par suite les dépenses corrélatives, la question de la simplification du système fiscal serait bien facilitée. On pourrait, en procédant graduellement et par voie d'élimination, supprimer d'abord les taxes les plus injustes et les plus gênantes, pour

(1) Voir pour plus de détails notre article *Impôt unique sur le capital*, dans le *Dictionnaire des finances* de M. Léon Say, p. 863 à 871.

ne conserver que celles présentant les meilleures garanties au point de vue de l'équité et de l'incidence. Peut-être pourrait-on arriver ainsi à un impôt principal, présentant les meilleures qualités et qui pourrait servir, sinon d'impôt absolument unique, du moins devenir prépondérant dans le système fiscal.

Cette idée de l'impôt unique est très séduisante, et a fait depuis plus de trois siècles l'objet des préoccupations des esprits les plus distingués. Les avantages de l'impôt unique justifient l'intérêt que son étude a provoqué : son incidence s'exercerait directement, sans répercussion (tout au moins apparente), c'est-à-dire que le véritable contribuable serait atteint directement par le fisc, sans que personne ait à faire pour lui l'avance de l'impôt ; la perception d'une telle taxe serait beaucoup plus économique et plus facile que celle d'aucun autre impôt, attendu qu'il en coûte moins cher pour faire rentrer une contribution unique que pour en percevoir plusieurs. Ces avantages ont été reconnus depuis longtemps. Dès 1576, sous Henri III, le projet d'un impôt unique sur le revenu fut soumis aux Etats Généraux ; il devait consister dans une capitation graduée sur les feux, destinée à remplacer les aides et les gabelles. Cet impôt, qui, à distance, nous semble juste dans son principe, fut, malgré l'avis favorable de Bodin, repoussé par le Tiers-Etat. Celui-ci, instruit par l'expérience du passé, craignit de voir cet impôt de remplacement devenir une taxe superposée aux impôts déjà existants. A plus d'un siècle d'intervalle, Boisguillebert, dans le *Détail* (1697) et le *Factum de la France* (1707), demande la substitution d'un impôt foncier unique à tous les impôts directs et à la plupart des impôts indirects existants. Dans son projet, il conservait la gabelle ; de plus les tailles tarifées qu'il proposait

constituaient un impôt portant sur le capital et sur le revenu. Cette idée de l'impôt foncier unique sera reprise plusieurs fois par les économistes contemporains ou successeurs de Boisguillebert, et notamment par le plus illustre d'entre eux, le maréchal de Vauban, dans sa *Dîme royale*.

Dîme royale. — Bien que cet ouvrage ait été rédigé en 1698, c'est-à-dire il y a plus de 200 ans, il est certain que, dès 1694, à l'époque de l'établissement de la *Dîme graduée* de Pontchartrain, Vauban avait déjà rédigé un projet dans lequel on retrouve les principes dont il donna plus tard le développement dans sa *Dîme royale* parue en 1707 et immédiatement supprimée. Vauban ne fut pas seulement l'homme de guerre que chacun sait, c'est-à-dire un officier du génie d'une valeur exceptionnelle ; il fut, de plus, un économiste de premier ordre dont il y a encore plaisir et profit à relire les œuvres. Doué de connaissances très étendues et d'un grand esprit d'observation, il sut mettre à profit les nombreuses remarques faites pendant quarante années de voyages en France. Il avait un profond amour du peuple, ainsi qu'en témoignent de nombreux passages de son œuvre. M. Léon Say a dit fort justement, en parlant de Vauban : « On peut, sans craindre de se tromper, le ranger parmi les démocrates que le peuple et la démocratie auraient pu prendre pour chef ; il entreprenait de la conduire dans une voie qui était sûre parce qu'elle était raisonnable et juste. Je ne dis pas qu'il n'y ait pas d'erreurs dans la *Dîme royale* et certainement à la lumière de la science et de la pratique modernes, je ne puis considérer la *Dîme royale* comme constituant un impôt parfait, ni en théorie ni en pratique. Quoique ce projet fût impraticable, il ne fait pas moins le plus grand honneur à l'homme de génie

qui en est l'auteur (1). » Nous faisons toutes nos réserves sur l'appréciation qui commence cette dernière phrase, et nous pensons que la *Dîme royale* eût été applicable à l'époque où elle était proposée. Naturellement l'impôt projeté par Vauban eût été perfectible, mais il nous semble difficile d'admettre, comme le font certains auteurs modernes, que l'illustre maréchal, toujours si judicieux dans ses diverses et multiples conceptions, se soit grossièrement trompé dans son projet de réforme du système fiscal. Exposons son système et voyons dans quelle mesure il pourrait s'appliquer à notre époque.

Exposé de la Dîme royale. — Le but de cet impôt était le remplacement des tailles de toute nature par un impôt qui aurait été unique, *non pas parce qu'il aurait été le seul impôt, mais parce qu'à lui seul il aurait tenu lieu de tous les autres impôts directs*. Il faut bien remarquer que, dans son projet, Vauban maintenait en les améliorant la plupart des impôts indirects, qui d'ailleurs étaient sensiblement les mêmes que ceux dont nous jouissons (?) actuellement. Le trait principal de la *Dîme royale* était d'être un impôt perçu en nature sur la récolte, de façon à assurer la proportionnalité entre le produit brut des terres et la dîme. C'est du reste de cette manière que se percevait la dîme ecclésiastique et elle rentrait sans difficultés par l'intermédiaire de fermiers et de sous-fermiers.

Le système de Vauban reposait sur trois maximes fondamentales : 1° « que tous les sujets d'un Etat ont besoin
« de sa *protection*, sans laquelle ils ne sauraient subsister ;

(1) Léon Say, *Les solutions démocratiques de la question des impôts*, p. 81 et 82.

« 2° que le souverain ne peut donner cette protection si
« ses sujets ne lui en fournissent les moyens, d'où s'en-
« suit, 3° qu'un Etat ne peut se soutenir, si les sujets
« ne le soutiennent. Or ce *soutien* comprend tous les be-
« soins de l'Etat, auxquels, par conséquent, tous les
« sujets sont obligés de contribuer.

De cette nécessité il résulte :

1° Une obligation naturelle aux sujets de toutes conditions, de contribuer à proportion de leur revenu ou de leur industrie sans qu'aucun d'eux s'en puisse raisonnablement dispenser ; 2° qu'il suffit, pour autoriser ce droit, d'être sujet de l'Etat ; 3° que tout privilège qui tend à l'exemption de cette contribution est injuste, et ne peut ni ne doit prévaloir au préjudice du public. » (La *Dîme royale*, Préface).

En fait, l'assiette de la *Dîme royale* devait porter sur quatre fonds :

Le *premier fonds* portait, comme on vient de le voir, sur le produit brut des biens-fonds, sous forme d'un tant pour cent prélevé en nature sur la récolte ; c'était une sorte d'impôt foncier très primitif sur la propriété non bâtie, sur l'agriculture proprement dite.

Le *deuxième fonds* comprenait :

a. — La dîme sur le revenu des immeubles situés dans les villes et gros bourgs du royaume, ainsi que des moulins faciles à constater et à apprécier.

b. — Le revenu des rentes sur le roi, des gages, pensions, les appointements d'une constatation également simple.

c. — Le revenu de l'industrie apprécié par les Chambres de commerce.

d. — Le revenu des artisans réparti par les jurés et gardes des corporations « avec la proportion requise au travail et au gain de chacun. »

e. — Le revenu des manouvriers, ouvriers agricoles et gens sans profession déterminée, qui doivent être imposés seulement au trentième à cause notamment du chômage et des grandes peines qu'ils ont à supporter. « Car on doit prendre garde, sur toutes choses, à ménager le menu peuple, afin qu'il s'accroisse, et qu'il « puisse trouver dans son travail de quoi soutenir sa vie « et se vêtir avec quelque commodité. »

Le *troisième fonds* porte sur le sel. Vauban demande l'égalité de tous les Français devant cet impôt.

Le *quatrième fonds* comprend ce que Vauban appelle le *revenu fixe*, ainsi appelé parce que les parties qui le composent sont presque toujours sur le même pied. La première partie comprenait notamment les domaines, les amendes, le papier timbré, le contrôle des contrats, pour lequel il demande un droit modéré, afin de favoriser les contrats, ainsi que pour les Postes. La deuxième partie comprenait les Douanes dont les droits devaient être réduits par le Conseil du commerce. La troisième partie devait être formée des *impôts volontaires* « qui ne seront « payés que par ceux qui le veulent bien et, qui sont à « proprement parler, la peine de leur luxe, de leur intempérance et de leur vanité. Tels sont les impôts « qu'on a mis sur le tabac, les eaux-de-vie, le thé, le café, « le chocolat, à quoi on pourrait utilement en ajouter « d'autres sur le luxe... » Enfin, Vauban propose, une fois les aides supprimées, un impôt sur la consommation de vin, cidre ou bière, suivant les pays, faite au cabaret. « Mais, ajoute-t-il, il faudrait toujours distinguer ce qui

« serait bu au cabaret de ce qui serait livré au dehors à « pot et à pinte, qui doit être exempt de cet impôt. » C'est là, on le voit, un impôt analogue à notre *droit de détail* actuel sur les débitants de boissons, mais supérieur en ce qu'il favorisait la consommation familiale que notre impôt ne distingue pas de celle faite au cabaret.

Ce qui domine, dans le projet fiscal de Vauban, aussi remarquable pour l'époque que son système de fortification, c'est le sentiment de justice dans la taxation proportionnelle de *tous les revenus* et l'absence aussi complète que possible d'arbitraire. Comme on l'a fait remarquer, ce système n'avait rien d'unique, car s'il donnait la préférence aux revenus tirés du produit des terres, il n'omettait pas pour cela de taxer les diverses autres sources de profits. L'unité résidait dans le principe même de la taxation; mais, pour l'application, il admettait la diversité des taxes parce que c'était déjà, et c'est encore davantage actuellement, une condition inéluctable en présence de nos énormes budgets. On sait quel fut le sort de la *Dîme royale*; l'ouvrage présenté au roi au commencement de 1707 fut supprimé par arrêt du Conseil du mois de février de la même année. La douleur du Maréchal fut immense et hâta la fin de cette belle et longue existence consacrée entièrement au bien public, dans la guerre comme dans la paix.

L'impôt unique a été également proposé par les premiers économistes, les physiocrates, ainsi qu'on les a appelés depuis, dont les chefs furent le Dr Quesnay et Gournay qui a synthétisé la doctrine de l'école dans l'expression si connue « Laissez faire, laissez passer, » proclamant ainsi la liberté du Commerce et de l'Industrie alors soumis à de nombreuses entraves. Les physiocrates pensaient que la terre, seule, est productive de toutes les

richesses et que, par conséquent, celui qui la possède doit supporter en premier lieu tout le poids de l'impôt, et se faire rembourser ensuite sur les consommateurs des produits agricoles, c'est-à-dire sur toute la population. Ici c'est donc le point de vue de l'incidence qui prédomine sur celui de la justice. Il est remarquable que des hommes parmi les plus distingués de l'époque se soient ralliés à cette théorie ; tel fut le cas de Condorcet et de Turgot. Mais Voltaire ne s'y convertit pas et il donne dans *l'Homme aux quarante écus* une réfutation très complète de la doctrine physiocratique. Il met en présence, comme on sait, d'un côté un petit propriétaire foncier n'ayant que 40 écus, et à qui le fisc en prend la majeure partie, parce qu'il est « seigneur terrien » et doit, à ce titre, supporter tout le poids de l'impôt, « puisque toute richesse provient de la terre » pendant que, d'un autre côté, un rentier riche à millions, son interlocuteur, dont la fortune est uniquement mobilière, prétend ne rien devoir au fisc. L'impôt unique des physiocrates n'exerça qu'une faible influence sur l'Assemblée nationale, parce qu'on le considérait comme irréalisable dans la pratique ; il eût été trop injuste.

On put croire un instant, sous Louis XV, pendant le ministère de M. de Machault, à l'application de l'impôt unique sur le revenu, destiné à remplacer les autres impôts. Le taux en fut fixé par un édit de mai 1749 au vingt-tième de tous les revenus sans distinction de classe. Sa mise à exécution exigeait la déclaration des biens qui devait être constatée. Ce projet échoua par suite de l'opposition du clergé, et entraîna dans sa chute le ministre qui l'avait proposé.

Malgré l'autorité des auteurs qui avaient préconisé

l'impôt unique, cette taxe fut repoussée par l'Assemblée Nationale par les considérations suivantes : « Votre comité de l'imposition n'examine pas ici la question de l'unité d'impôts ; il n'examine pas non plus si, toutes les richesses venant de la terre, la terre seule doit supporter toutes les contributions ; des auteurs illustres ont discuté cette matière, mais l'application de leurs principes, possible, sans doute, dans un pays neuf, serait impraticable dans un Etat où la longue suite d'une administration arbitraire et variable a sans cesse augmenté les besoins en tarissant les ressources, obstrué les canaux de la reproduction et porté les capitaux vers l'agiotage, au lieu des emplois utiles qu'ils devaient naturellement chercher. » Ces raisons n'ont rien perdu de leur force, elles sont encore vraies de nos jours, et on peut les appliquer à réfuter l'impôt unique sur le capital. » Cependant, bien qu'elle n'eût pas adopté l'impôt unique, en principe, l'Assemblée Nationale se trouva amenée à en faire une application partielle, lorsqu'elle établit l'impôt foncier auquel elle crut pouvoir demander 300 millions destinés à remplacer les impôts directs existants, ainsi que les dîmes et les impôts féodaux. En faisant peser tout le poids de l'impôt foncier sur le revenu net du propriétaire, l'Assemblée Nationale établissait l'impôt territorial proposé par Quesnay. Cette nouvelle taxe constituait une différence essentielle avec les impôts de l'ancien régime qui étaient payés par l'*universalité de la population*, tandis que l'impôt foncier retombait sur les *seuls propriétaires*. Ceux-ci furent impuissant à l'acquitter, et l'impôt foncier dut être abaissé successivement de 218 millions en 1797, à 154 millions en 1822, soit une réduction de plus de moitié sur le chiffre primitivement prévu.

Cette expérience permet de juger le système de l'impôt unique proposé par les physiocrates, auquel on a tenté de revenir depuis d'une manière indirecte dans les divers projets ayant pour but l'établissement de l'impôt unique sur le capital.

A notre époque, des économistes éminents se sont déclarés partisans de l'impôt unique : J.-B. Say estime que de son établissement « résulterait une si grande économie dans les frais de perception, et tant de soulagement pour les classes indigentes, qu'on arriverait vraisemblablement à une répartition beaucoup plus équitable que celle que nous voyons suivre actuellement. »

Une tentative importante concernant l'impôt unique remonte à 1860. A cette époque, le canton de Vaud, désirant réformer son système financier, institua dans ce but un concours et ensuite un congrès, auquel prirent part des économistes connus. Le concours donna lieu à des mémoires remarquables parmi lesquels on peut citer le livre de M^{me} Clémence Royer : la *Dîme sociale*, et celui de Proudhon sur l'*Impôt*. Quant au congrès, il n'aboutit à aucun résultat, parce qu'il n'était pas possible aux économistes de se mettre d'accord sur l'impôt unique, attendu que celui-ci n'existe pas. Finalement le vœu suivant fut émis : le Congrès pense « qu'on peut ramener à un petit nombre d'impôts et dans l'avenir à un impôt unique les divers impôts que nos Etats modernes ont empruntés à la fiscalité du dernier siècle ; 2° que le meilleur système d'impôt serait en théorie l'impôt sur le revenu combiné avec un impôt sur le capital et les acquisitions. »

Cependant, malgré ses nombreux avantages théoriques, l'impôt unique n'a encore été appliqué nulle part. Il n'est pas inutile de voir pourquoi il en est ainsi. Il y a à cela

deux raisons décisives : 1° l'*élévation du taux* de l'impôt unique pour lui faire produire les sommes dont l'Etat a besoin ; 2° la *difficulté de rendre cet impôt proportionnel* aux facultés des contribuables. En effet, étant admis que l'ensemble des taxes nationales et locales s'élève à quatre milliards, et le revenu net de la France étant évalué à environ dix milliards, on voit qu'il faudrait établir cette taxe au taux de 40 %. Ainsi, avec le système absolu de l'impôt unique, il faudrait demander à chacun les deux cinquièmes de son revenu net. Quel qu'en soit le mode de perception, le rendement d'un pareil impôt ne saurait suffire aux exigences budgétaires. Il provoquerait de nombreuses fraudes et serait contraire à la règle de Sismondi (Voir chap. III) suivant laquelle « l'impôt ne doit jamais mettre en fuite la richesse qu'il frappe, » condition impossible à remplir avec une taxe très élevée ; telle est la première raison qui milite contre l'impôt unique.

Un exemple probant, à cet égard, est celui de l'*Income-tax* anglais (Voir chap. XXII). Cet impôt qui frappe toutes les natures de revenus pourrait, semble-t-il, servir de type d'impôt unique, ou tout au moins on peut penser qu'il serait facile de lui demander, en cas de nécessité, des sommes considérables, puisqu'il suffirait d'en surhausser les tarifs. Et cependant on s'est bien gardé d'entrer dans cette voie, et le tarif qui est actuellement de 2,50 % n'a jamais dépassé 6,66 % taux que l'on considère comme une limite. On compte que si l'on voulait faire face aux dépenses budgétaires avec l'*Income-tax* seul il faudrait en élever le taux jusqu'à 16 % ce qui serait absolument intolérable. Le tarif de l'*Income-tax* a été augmenté depuis la guerre avec le Transvaal.

C'est cette raison de l'impossibilité d'établir l'impôt

unique qui l'a fait rejeter chez tous les peuples aussi bien dans l'antiquité romaine que de nos jours. On a dû pour faire face aux immenses besoins des budgets modernes, au lieu de l'unité, s'en tenir à la multiplicité des impôts qui est devenue nécessaire.

Un seul pays en Europe fait exception, c'est la Suisse où quelques cantons n'ont qu'un impôt unique sur le capital. Tels sont ceux d'Appenzell (Rhodes intérieures, 12 903 habitants) ; Glaris (33 431 habitants) ; Genève (111 007 habitants) ; Nidwald (13 169 habitants), et Schwyz (50 679). Dans les autres cantons, les impôts (cantonaux) peuvent se ramener à deux. l'un sur le capital, l'autre sur le revenu, comportant suivant les cas des subdivisions selon la nature des capitaux et des revenus (Voir chapitre IV, § 2).

Ces exemples ne sauraient être invoqués en faveur de l'impôt unique. Ce n'est pas parce que cet impôt ou l'impôt double existe dans les petits cantons Suisses, tirant en général des revenus importants de leur domaine et n'ayant que des budgets restreints, qu'on peut conclure à l'extension de l'impôt unique dans les autres pays où les conditions économiques sont toutes différentes.

La deuxième raison contre l'impôt unique tient à la difficulté de le rendre proportionnel. Si on adopte la taxation du revenu, on s'expose à de nombreuses fraudes ; si, au contraire, on ne s'adresse qu'au capital, on laisse en dehors de l'impôt une quantité considérable de citoyens dont les facultés imposables sont très importantes ce qui va directement contre l'idée-mère du système, qui est de ne laisser échapper aucune des facultés imposables du contribuable. On en arrive à tirer la conclusion qu'un tel impôt unique, établi en vue de remédier aux nombreux inconvénients du système ac-

tuel, et qui théoriquement lui est de beaucoup préférable, risquerait, si on l'appliquait, d'enfreindre la première des règles fondamentales de l'impôt formulées par Adam Smith, celle de la proportionnalité aux facultés imposables des contribuables, et cela dans une mesure d'autant plus forte que l'impôt serait plus élevé. Il aurait en outre cet inconvénient de rendre plus cuisantes, par son poids, les imperfections qui lui seraient particulières et qu'on peut essayer de conjurer, en partie, avec un système de taxes multiples, directes et indirectes. Quelle que soit donc la base choisie pour l'assiette de l'impôt unique, elle est défectueuse ; il nous reste à examiner les deux systèmes de taxation proposés : impôt unique sur le revenu et impôt unique sur le capital.

§ II. — L'Impôt unique sur le revenu.

C'est du côté du revenu qu'on a surtout cherché à réaliser l'impôt unique. On trouve des tentatives dans ce sens chez les économistes qui écrivaient il y a un demi-siècle et notamment dans Bastiat. Ils se basaient sur l'*Income-tax* anglais, duquel, du reste, on s'est déjà beaucoup rapproché, pour atteindre le plus grand nombre possible de revenus.

Définissons d'abord sommairement le *revenu* : c'est le « nom générique du résultat de la production pouvant « servir à la consommation annuelle et à la formation du « capital (1). » Il comprend : 1^o les salaires, profits, appointements, honoraires qui sont les revenus du travail seul ; 2^o les bénéfices industriels qui sont le résultat de

(1) J. Garnier, *Premières notions d'économie politique*, 4^e édition, p. 305.

l'emploi du capital et du travail ; 3° l'intérêt ou loyer qui est le revenu du capital, d'une maison ; 4° la rente ou *fermage*, qui est le revenu du sol ; 5° les arrérages, dividende ou rente quand il s'agit des revenus des capitaux prêtés à des compagnies particulières ou à l'Etat, capitaux non *remboursables dans ce dernier cas, sauf la faculté de conversion*, ou bien quand le remboursement est spécifié, comme dans les emprunts d'Etat amortissables.

Un principe qui a toujours été admis est que l'impôt unique sur le revenu ne doit porter que sur le *revenu net*. On désigne sous ce nom, dans l'industrie, la différence entre le produit brut et les frais de production. Mais on ne l'a pas toujours entendu ainsi. Les physiocrates, nous le savons, pensaient que la propriété terrienne, seule, fournit un revenu net et doit, par conséquent, supporter tout le poids des impôts. Sans méconnaître complètement le rôle que jouent le travail et les capitaux, ils croyaient que la propriété territoriale est la seule donnant une sorte de *boni sui generis*, ou *rente* qu'on chercherait en vain dans les autres industries. Ce *boni* de la terre serait un supplément qui s'ajouterait, par l'effet de la nature, à l'intérêt normal des capitaux engagés dans l'agriculture.

Cette *rente de la terre*, comme l'ont appelée les économistes modernes, serait une excellente base d'impôt, et elle a été étudiée à ce point de vue par l'anglais Ricardo. D'après son exemple, Rossi émet l'avis que cette rente pourrait être complètement accaparée par l'Etat. En réalité, la *rente de la terre*, dans les conditions actuelles de l'agriculture, représente simplement l'intérêt des capitaux incorporés dans le sol, et il n'y a aucune raison pour qu'elle soit taxée à un taux plus élevé que les autres revenus. Il serait même injuste et impraticable d'asseoir l'impôt unique sur cette base insuffisante.

L'impôt unique sur le revenu a été recommandé par le plus grand nombre des économistes contemporains. C'est ainsi que Léon Faucher lui reconnaissait les qualités propres à l'impôt unique : la proportionnalité aux facultés du contribuable et l'économie de perception. Sismondi que nous avons déjà eu l'occasion de citer à propos des règles complémentaires de l'impôt est d'avis : « 1^o que tout impôt doit porter sur le revenu et non sur le capital ; 2^o que dans l'assiette de l'impôt il ne faut pas confondre le produit brut annuel (revenu brut) avec le (revenu net), car le premier comprend, outre le second, tout le capital circulant, et une partie de ce produit doit demeurer pour maintenir ou renouveler tous les capitaux fixes, tous les revenus accumulés ; il ne doit jamais atteindre la partie du revenu qui est nécessaire pour que ce revenu se conserve, ni celle qui est nécessaire à la vie des contribuables (1). » Il s'agit, dans ce dernier passage, de l'exemption d'impôt du minimum d'existence que nous avons déjà signalé (Chap. IV) et sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

Excellentes, en principe, les règles qui précèdent donneraient lieu dans la pratique à des mesures arbitraires incompatibles avec un bon fonctionnement scientifique de l'impôt. En effet, comment fixer la partie du revenu qui seule doit être atteinte ? Il faut faire autant de catégories que de contribuables. Ces difficultés d'application avaient été entrevues par Adam Smith qui bien que partisan de cet impôt disait, après avoir déclaré qu'il est le moins contestable de tous : « Ce qu'on peut lui reprocher, c'est l'impossibilité de constater le revenu

(1) Léon Faucher, *Mélanges d'économie politique et de finances*, t. II, p. 10.

réel des contribuables. » Ce reproche est très important et suffirait à lui seul pour faire rejeter le système. On a essayé de résoudre cette difficulté ainsi que nous le verrons en étudiant la réforme fiscale à l'étranger. (Chap. XX, XXI, XXII).

En définissant sommairement le revenu, nous avons vu qu'il a pour origine l'intérêt, les profits et les salaires. Le premier n'offre une assiette certaine à la perception que lorsqu'il est le loyer de capitaux fixes, ou de biens fonds ; au contraire, cet intérêt est presque insaisissable lorsqu'il s'agit de capitaux circulants, dont le profit est essentiellement variable d'année en année. En ce qui concerne les salaires, pour se conformer aux règles de Sismondi, il en est une partie qui devrait être affranchie de la taxation ; celle considérée comme correspondant au minimum d'entretien. C'est dans cette dernière catégorie de revenus que l'esprit d'arbitraire pourrait le plus s'exercer. Ainsi, on part bien du principe de la taxation proportionnelle de tous les revenus, mais dès qu'on arrive à l'application, on trouve utile de faire certaines distinctions qui conduisent, en fait, à l'infirmité du principe proclamé.

Ici encore, ce qui complique singulièrement la question de l'impôt unique sur le revenu, c'est la condition de le rendre proportionnel aux *revenus* et aux *facultés*. On a souvent et longtemps confondu ces deux mots qui représentent en réalité des choses fort différentes. C'est ce que M. Batbie a fait ressortir en citant le cas de celui qui, possédant dans une ville des terrains dépouillés de culture, a parfois une fortune considérable, bien que ne jouissant d'aucun revenu, et qui serait ainsi presque dispensé de l'impôt, quoiqu'il jouisse pour ses biens de la garantie sociale. « Toutes les constitutions qui se sont

succédé ont dit que chacun devait être imposé au prorata de sa fortune et non proportionnellement au revenu. Or une personne peut avoir de la fortune sans avoir des revenus proportionnels à son capital, et à ne considérer que le texte des constitutions, il est certain que celui qui, ayant un capital considérable, ne paye d'impôt que sur un petit revenu, n'est pas imposé proportionnellement à ses biens (1). » (Voir chap. XI, § 5).

On s'est souvent emparé du cas cité par M. Batbie pour combattre l'impôt unique sur le revenu. Il faut reconnaître que les objections qu'il formule sont exactes, en partie, mais que, cependant, l'exemple qu'il signale ne se présente que dans quelques grandes villes. On peut, de plus, lui objecter que celui qui a une fortune improductive et qui ne paie qu'un impôt insignifiant, sera taxé proportionnellement à ses revenus le jour où il aura réalisé la vente de ses terrains. La situation est la même que celle du capitaliste qui garde son argent dans son coffre-fort, au lieu d'acheter des valeurs sur l'intérêt desquelles serait prélevé l'impôt du revenu ; mais c'est là le cas de l'avare et il est rare.

La principale raison qui nous fait rejeter l'impôt unique sur le revenu est la difficulté d'évaluer exactement ce revenu, quel que soit le mode de taxation qu'on admette, et il n'y en a que trois : 1° la déclaration du contribuable ; 2° la taxation d'après les présomptions légales ; 3° la taxation d'office. A cette raison vient se joindre l'incertitude de l'incidence en cette matière dont il sera parlé plus loin.

(1) Batbie, *Mélanges d'économie politique*, p. 44.

§ III. — L'Impôt unique sur le capital.

Définition du Capital. — Il importe tout d'abord de définir ce que l'on entend par capital, dans le sens générique qui doit être attaché à ce terme, d'autant plus que c'est un point qui a toujours divisé les auteurs. Sans entrer dans la discussion des controverses auxquelles ce terme a donné lieu, on peut dire, d'une manière générale, avec J.-B. Say : « Un capital, dans le sens le plus étendu, est une accumulation de valeurs soustraites à la consommation improductive. » Ces valeurs comprennent tout ce que le génie de l'homme a su améliorer ou créer pour la satisfaction de ses besoins. Sous ce terme de capital sont compris les instruments et outils de toute nature, les propriétés immobilières et mobilières quel qu'en soit l'usage, les animaux domestiques, les semences, les vêtements, les provisions. Il faut aussi, croyons-nous, ajouter à cette nomenclature la terre, qui, au moins dans les pays civilisés, n'a de valeur que grâce au travail de l'homme, et doit par ce motif être considérée comme un capital.

Capital fixe. Capital circulant. — Les économistes divisent le capital en deux catégories : les capitaux fixes et les capitaux circulants. Les premiers comprennent ceux qui sont productifs de revenu sans changement d'identité, les seconds sont ceux qui ne produisent de revenu qu'en passant de main en main ou en se transformant.

Le capital fixe comprend, par suite, les instruments, machines et outils, quelle que soit leur destination, les améliorations apportées aux terres et, d'après Adam Smith, le capital intellectuel résultant des connaissances

acquises, qui est la source des profits tirés de l'activité individuelle.

Parmi les capitaux circulants, il faut ranger tout d'abord l'argent et ensuite les matières premières, et les marchandises qui se trouvent entre les mains des divers commerçants ou fabricants. Ces objets sont destinés à leur procurer un profit par la vente qu'ils en feront au public; ils changent de forme par le fait même de cette consommation. C'est ce qui a fait dire à J.-B. Say que le capital circulant est « celui qui change nécessairement de forme par la production même; celui dont la forme matérielle périt et renaît dans le cours des opérations productives; celui dont l'avance et les retours se succèdent pour recommencer de nouveau. »

Un grand industriel, M. Menier, qui a beaucoup écrit au sujet de l'impôt sur le capital et dont nous examinerons plus loin le système, trouvant insuffisante la classification adoptée par les principaux économistes, entre le capital fixe et le capital circulant, en a donné une nouvelle qui lui paraît plus scientifique. Il part de cette idée que le capital est l'ensemble des utilités (et par l'expression utilité, il entend tout agent naturel approprié par l'homme), et il constate que certaines utilités ne font que passer par les mains de l'homme, et disparaissent en se transformant; tandis qu'il existe, au contraire, d'autres utilités, telles que les machines, qui produisent sans changer de forme. M. Menier arrive à cette définition du capital fixe et du capital circulant :

Le capital fixe est toute utilité dont le produit ne change pas l'identité, en d'autres termes, c'est celui qui produit de l'utilité sans se transformer.

Le capital circulant est toute utilité dont le produit change l'identité.

C'est d'après ces considérations que M. Menier classe respectivement dans le capital fixe et dans le capital circulant les objets suivants : capital fixé : sol, constructions, machines, outillages, navires, voitures, animaux servant à l'exploitation, ustensiles de ménage, meubles, objets d'art ; — Capital circulant : matière première, marchandises destinées au commerce, monnaie.

Sans suivre cet auteur dans l'examen des utilités qui, suivant lui, constituent soit le capital fixe, soit le capital circulant, il importe de remarquer qu'il ne classe les valeurs mobilières dans aucune de ces deux catégories. Il ne les considère pas comme des capitaux ; elles ne sont, d'après lui, que les signes représentatifs de capitaux fixes qui, eux, produisent de l'utilité. Quant aux intérêts que ces titres donnent il n'y voit que le produit des capitaux fixes, dont ces valeurs sont l'image. Il applique le même raisonnement aux titres de rentes sur l'Etat, aux obligations des départements et des communes, qui ne représentent, selon lui, pour ceux qui les possèdent, qu'une *créance sur des capitaux fixés qui, chaque année, produisent la somme nécessaire pour en payer les intérêts*. L'énumération donnée par M. Menier diffère de celle d'Adam Smith ; elle laisse en dehors de sa classification les capitaux personnels d'intelligence et de savoir professionnel que l'éminent économiste écossais mettait avec raison au nombre des capitaux fixes. Les exceptions admises par M. Menier diminuent singulièrement la valeur scientifique de son ingénieuse définition, et il est nécessaire de les signaler à cause de l'importance considérable qu'elles présentent dans l'application de l'impôt sur le capital.

Un savant économiste, M. Yves Guyot, ancien collaborateur de M. Menier, a repris, pour son propre compte,

depuis le décès de celui-ci, la campagne en faveur de l'impôt sur le capital. Il propose de le substituer progressivement aux autres impôts et demande que les communes soient autorisées à faire l'essai de ce système, en frappant d'un impôt la valeur vénale de la propriété bâtie et non bâtie.

Système de l'impôt unique sur le capital. — L'impôt unique sur le capital puise sa théorie dans le système physiocratique. Quesnay et ses disciples pensaient que tous les impôts retombaient en dernière analyse sur la terre et, comme conséquence, ils proposaient la taxation unique des propriétés foncières. C'est la même idée qui a été reprise sous une autre forme par les partisans de l'impôt sur le capital fixe (sol, constructions, animaux, machines, mobilier, objets d'art) qui, selon eux, supporte tous les impôts. L'impôt sur le capital taxe les contribuables non d'après les revenus, mais suivant quelques-unes de leurs facultés imposables. Dans ce système, ce n'est pas l'ensemble du capital qui sert de base d'évaluation, puisque le capital circulant (Voir ci-dessus) n'est pas imposé, et doit solder la nouvelle taxe. Celle-ci pèse uniquement sur les capitaux immobiliers et l'outillage industriel et agricole, de sorte que dans ce système, « le contribuable paie à l'aide de son capital circulant au prorata de la valeur du capital fixe qu'il possède. »

En faveur de l'impôt sur le capital, on dit que le capital est plus facile à évaluer que le revenu ; que, de plus, cet impôt atteint tous les capitaux fixes, quel qu'en soit l'emploi, ce qui offre un avantage sérieux. L'impôt sur le revenu ne demande qu'une taxe très faible aux propriétaires des terrains situés dans les villes importantes, lesquels ont parfois une grande valeur : Quant aux collec-

tions de tableaux, objets d'art, leurs possesseurs ne paient aucune taxe de ce chef. On allègue que l'impôt sur le capital pèse d'une manière uniforme sur les individus ayant la même fortune ; qu'il frappe toutes les formes de la richesse même improductive. Il développe, dit-on, l'industrie, en ce qu'il est un puissant stimulant à l'emploi du capital qu'il force à s'utiliser. Il ne s'attaque pas à la richesse en formation et épargne ainsi l'activité individuelle, ce qui le rend très démocratique. Le capital fixe est d'ailleurs, d'après les partisans de l'impôt qui doit l'atteindre, plus facile à évaluer que le revenu ; le premier est tangible, tandis que le second est souvent incertain. En ce qui concerne l'exemption accordée aux richesses mobilières par l'impôt sur le capital, on a vu que celles-ci sont considérées comme étant la représentation de capitaux fixes. On ajoute que l'impôt sur le capital ne frappe pas la circulation et n'entrave pas la liberté du travail ; dans le sens le plus général de cette expression, et enfin qu'il permet aux citoyens de se rendre mieux compte de ce qu'ils paient pour les dépenses publiques.

Il est certain que la suppression des entraves qui gênent la fabrication et la circulation des marchandises serait un sérieux allègement pour ceux qui en bénéficieraient ; mais cet allègement compenserait-il la charge dont serait grevé le capital sur lequel pèserait l'impôt unique destiné à remplacer les sources de recettes supprimées ? Il est permis d'en douter, et de se demander si ce ne serait pas payer bien cher les avantages résultant d'une circulation plus facile que de les obtenir au prix d'une majoration considérable du montant de certains impôts existants, et auxquels en somme chacun est habitué. Ce serait le cas d'un industriel qui n'aurait plus à payer les

impôts indirects d'octroi, ni sur les transports, ainsi que la taxe des patentes, mais qui verrait l'impôt sur le capital exiger quatre ou cinq fois ce qu'il paie d'impôt foncier par le système de taxation actuelle.

Il se pourrait que l'impôt sur le capital, en étant très élevé, ce qui est une condition pour faire face aux nécessités budgétaires, absorbât la plus grande partie du revenu net du propriétaire, qui, dans bien des cas, n'aurait aucun moyen d'échapper à cette cause de ruine.

Quant à l'argument tiré de la compensation qu'offrirait aux possesseurs de capitaux fixes le développement de la consommation nationale, il ne faut pas en exagérer l'importance : l'impôt sur le capital devant produire une somme égale au montant total des impôts supprimés, moins la différence résultant de l'économie inhérente à la perception d'un impôt unique par rapport à un système d'impôts multiples. Cette économie n'augmenterait que dans de faibles proportions le pouvoir de consommation des habitants, et seulement de ceux qui ne seraient pas atteints par la nouvelle taxe, en admettant que leurs salaires fussent restés les mêmes, malgré l'abaissement du prix des denrées. De plus, l'impôt sur le capital profiterait également à tous ceux qui tirent leurs revenus de leur capital intellectuel, de leur activité individuelle, tandis qu'il prélèverait une part considérable du revenu des possesseurs de capitaux fixes. Il est vrai que pour ceux de ces derniers possédant des maisons l'impôt serait léger, car ils parviendraient à en rejeter, du moins en partie, le poids sur leurs locataires.

L'argument suivant lequel le capital serait le seul contribuable, se réfère à l'opinion qui considère l'impôt comme une prime d'assurance. Elle n'est pas soutenable : le plus sommaire examen du budget montre,

en effet, que l'impôt fait face à beaucoup d'autres dépenses que celles de sécurité ; et, d'un autre côté, on sait que, en cas de sinistre particulier, l'Etat n'intervient jamais obligatoirement pour rembourser le montant de la perte, ainsi que le font les compagnies d'assurances, en échange de la prime qu'elles perçoivent.

Ainsi, à côté des avantages qu'on attribue à l'impôt sur le capital se présentent des inconvénients dont les principaux sont : l'élévation du taux de l'impôt, si on veut lui faire produire les sommes dont l'Etat a besoin, la difficulté de rendre cet impôt proportionnel aux facultés des contribuables, et par dessus tout l'incertitude où l'on se trouve d'asseoir équitablement la taxation unique portant soit sur le revenu soit sur le capital pris l'un ou l'autre pour base.

§ IV. — Comparaison du capital et du revenu comme base de l'impôt.

La supériorité de l'impôt sur le capital vis-à-vis de celui sur le revenu est très contestable. L'exemption d'impôt de certaines richesses, telles que les collections de tableaux, objets d'art, qu'on reproche à ce dernier ne porte en réalité que sur une partie très faible de l'ensemble des richesses, mêmes dans les sociétés où le luxe est très répandu ; de plus, leur valeur, se modifiant avec les goûts de la mode est essentiellement variable. C'est ce que nous montrent les prix très différents, en plus ou en moins (variant parfois du simple au triple), atteints par certains objets, dans les ventes, à quelques années de distance. Il faut ajouter que, de toute façon, l'établissement d'un tel impôt serait absolument vexa-

toire, ce qui doit le faire rejeter comme impraticable.

L'exemption partielle des terrains, dans le cas de la taxation du revenu est spéciale à quelques grandes villes ou cités industrielles, et le faible taux de l'impôt dont ils bénéficient provisoirement s'explique et se justifie par les changements de valeur qui affectent cette nature de richesses ; d'ailleurs, un terrain non bâti ne produit rien à son propriétaire et il est frappé par l'impôt dès qu'une construction couvre sa surface.

Quant à l'inégalité de traitement reprochée à l'impôt sur le revenu, en ce qui concerne la taxation de certaines valeurs mobilières, et qui a pour conséquence de faire payer aux possesseurs de valeurs aléatoires un impôt de beaucoup supérieur à celui demandé aux placements de tout repos, il est facile d'y porter remède, en calculant le montant de l'impôt à un taux fixe du capital réel d'achat actuel de la valeur, qui serait fixé, pour chaque année, d'après le cours moyen de l'année précédente.

On peut également trouver injuste que l'impôt sur le revenu frappe d'une manière uniforme aussi bien les revenus provenant de la richesse acquise, que ceux tirés du travail personnel. Des hommes éminents, au nombre desquels il faut citer M. Paul Leroy-Beaulieu, sont d'avis de distinguer ce qu'on appelle les revenus perpétuels des revenus viagers, et de taxer à un taux moins élevé les seconds que les premiers. Cet inconvénient pourrait disparaître par l'abaissement du taux de taxation de l'impôt sur les revenus provenant de l'activité personnelle ou professionnelle, ainsi que cela a lieu en Italie. (Voir le chap. précédent : taxation différentielle.)

La part faite à ce que l'impôt sur le revenu peut présenter de défectueux, comparons-le avec l'impôt sur le capital. L'impôt sur le revenu exempte les objets d'art

et en partie les terrains des villes, mais l'impôt sur le capital laisse en dehors de la taxe les trois quarts des capitaux du pays. La somme totale des capitaux, soit fixes, soit circulants, existant en France, est évaluée à 200 milliards de francs, d'après M. de Foville, dont on peut supputer le revenu net moyen au taux de 4 % à 8 milliards au plus, sur lesquels l'État prélèverait tout le montant des recettes budgétaires. Si l'on considère que l'ensemble des revenus de toute nature atteint le chiffre de 25 milliards, on voit que l'impôt sur le capital laisserait en dehors de son action plus des deux tiers de l'ensemble des revenus. Un pareil système est évidemment injuste et contraire aux principes qui doivent guider en matière d'impôt, notamment à celui de la proportionnalité. Il offrirait en outre de sérieux inconvénients au point de vue politique, en ce qu'il exempterait sans raison, le plus grand nombre des citoyens des charges publiques, tout en leur laissant, par l'intermédiaire de leurs mandataires élus, le droit de les augmenter et d'en faire supporter le lourd fardeau aux possesseurs de capitaux fixes qui seuls devraient acquitter l'impôt.

L'impôt sur le capital serait, dit-on, plus facile à asséoir que l'impôt sur le revenu. Il faut en rabattre beaucoup de ce prétendu avantage et remarquer, tout d'abord, qu'il est très difficile de spécifier exactement ce qu'est le capital fixe. M. Menier donne une formule qui, par sa concision, fait rentrer dans la catégorie des capitaux des objets qu'il n'a jamais songé à y comprendre ainsi que le montre sa classification, nous voulons parler des facultés intellectuelles. Il dit, en effet : « Est utilité tout *agent naturel* approprié par l'homme, toute utilité est un capital. » La clientèle d'un médecin ou l'achalandage d'un marchand sont également des capi-

taux puisqu'ils entrent en ligne de compte dans le prix d'achat des établissements auxquels ils s'appliquent. On en pourrait dire autant de la voix du chanteur et, dans le même ordre d'idées, de l'habileté des artistes, ainsi que de celle des ouvriers des différents corps de métiers.

L'impôt sur le capital doit, suivant ses partisans, ne porter que sur les capitaux fixes, c'est-à-dire ceux qui produisent de l'utilité sans changer de forme, tels que les terres, les maisons, les fabriques, les machines. Mais, ici encore, il y a contradiction entre la définition et son application, car, en réalité, il n'existe rien d'immuable dans l'ordre matériel, et les différentes natures de richesses énumérées ci-dessus se détériorent à la longue. Cela est tellement vrai que dans toute entreprise bien administrée on fait toujours entrer en ligne de compte, lors de l'inventaire annuel, l'usure du capital fixe. De plus, les progrès incessants de l'industrie nécessitent souvent des modifications importantes et parfois le remplacement à bref délai de tout ou partie de ce même capital, qu'on appelle d'une manière générale l'outillage industriel. Dans l'ordre intellectuel, la détérioration a lieu par l'effet du temps et de l'usage : avec l'âge on constate l'affaiblissement progressif de la voix chez le chanteur, la difficulté et la lenteur du travail chez l'écrivain, la diminution de l'habileté professionnelle chez l'artiste ou l'ouvrier. Pour nous en tenir aux capitaux fixes, matériel, terres, maisons, etc., il ne semble pas qu'il soit aisé de déterminer leur valeur vénale, car celle-ci dépend essentiellement du revenu qu'ils produisent ou qu'ils pourraient produire si on les faisait rapporter, ce qui est notamment le cas pour les terrains non bâtis et les propriétés de plaisance.

En supposant même que l'assiette de l'impôt fût limitée

aux capitaux fixes afférents aux industries, il n'en serait pas moins inégalement réparti, à cause de l'improportionnalité existant, pour les diverses industries, entre la valeur du capital fixe qui leur est nécessaire et les profits qui en sont tirés. Dans quelques-unes, telles que l'agriculture, la métallurgie, etc., la part du capital fixe est très importante relativement au revenu; elle l'est fort peu, au contraire, dans la plupart des industries de luxe, comme l'orfèvrerie, par exemple, bien que ces dernières donnent, en général, des bénéfices plus considérables.

S'il s'agit des objets d'art, l'évaluation de la matière imposable est aussi très difficile, tant leur prix est une affaire de mode. Il serait presque impossible de les taxer équitablement, tant leur valeur est variable, même pour les objets « catalogués » dont le nombre est cependant restreint (1).

Dans les époques de crise, ou lorsqu'ils ont cessé de plaire, la dépréciation qu'ils subissent est considérable. Comme exemple on peut citer celle qui a atteint les diamants et les pierres précieuses depuis une vingtaine d'années et qui n'est pas inférieure à 50%. Ce sont donc là des capitaux qu'on ne saurait facilement taxer, d'abord à cause de l'incertitude de leur valeur et ensuite parce que, pour les atteindre efficacement, il faudrait se livrer à des constatations inquisitoriales dans les endroits où ils sont renfermés.

(1) On peut citer, comme exemple, lors d'une vente artistique qui a eu lieu en 1897 à Londres, un tableau de Gainsborough qui, payé 90 000 francs deux ans auparavant, fut vendu 25 000 fr. Par contre des toiles de Turner vendues de 20 à 30 000 fr., lors des dernières grandes ventes, ont dépassé 175 et 200 000 fr. Les grands maîtres eux-mêmes (Téniers), ont perdu 30 % de leur valeur.

Le capital est beaucoup plus difficile à évaluer que le revenu. Pour celui-ci on peut le saisir au passage au moment où il est encaissé sous les formes variées de coupons d'actions et d'obligations, intérêts de capitaux prêtés, rentes, loyers, fermages, redevances, honoraires, traitements et salaires; on peut même, comme c'est le cas pour l'impôt mobilier, présumer approximativement le revenu par suite des dépenses. Toutes ces indications font défaut pour l'évaluation du capital, sauf la dernière; et encore, dans la plupart des cas, la valeur du capital est essentiellement variable et ne peut être évaluée qu'en tenant compte du revenu. On est donc obligé d'en revenir aux méthodes d'évaluation de ce dernier. Le seul procédé pour l'évaluation du capital c'est, nous le répétons, l'inquisition, ce qu'on a appelé l'exercice des coffres-forts, et les intéressés sauraient bien s'y soustraire à temps.

Ce qui prouve bien la difficulté de l'évaluation, c'est que les auteurs des diverses propositions d'impôt sur le capital éludent cette question en chargeant soit une commission, soit un règlement d'administration publique, de fixer les voies et moyens d'exécution, ou bien confient aux conseils municipaux le soin d'évaluer la fortune imposable. N'y a-t-il pas là un aveu d'impuissance dans l'établissement de l'assiette de l'impôt sur le capital?

On dit que l'impôt sur le capital forcerait les capitaux oisifs et improductifs à s'employer et à féconder ainsi le commerce et l'industrie. Mais cette manière de voir est tout d'abord contraire au rôle de l'impôt, qui ne doit pas être un stimulant, mais seulement « le fournisseur du Trésor » (Stourm). De plus, cette conception de l'impôt sur le capital a pour effet de pousser celui-ci vers la spéculation qui seule peut parfois procurer de gros revenus, compensés par l'aléa qui en est la conséquence.

Quant à dire que l'impôt sur le capital n'atteint que la richesse acquise, on peut répondre que, au lieu d'encourager les capitaux à s'employer, la crainte de l'imposition les retiendra plutôt, et c'est avec raison que Rossi a dit que ce « prétendu stimulant n'est qu'un retard à l'accroissement du capital et par là à l'accroissement de la production. »

L'inconvénient le plus sérieux de l'impôt unique sur le capital est l'étroitesse de sa base, signalée plus haut, et le taux élevé auquel il devrait être établi pour faire face à un budget annuel de quatre milliards. La valeur du capital mobilier et immobilier étant évaluée à 200 milliards, la taxe devrait être 2 %. Puis, comme l'impôt aurait pour effet de provoquer une baisse de la matière imposable, la taxe devrait être relevée et atteindre 2,70 % environ sur 150 milliards. A un pareil taux l'impôt sur le capital absorberait une forte partie du revenu net des propriétaires, et en particulier des propriétaires ruraux. Ceux-ci ne sauraient trouver un dédommagement aux charges nouvelles de l'impôt que dans une demande plus considérable de leurs produits. Mais cette demande ne pourrait avoir lieu qu'avec l'emploi de droits compensateurs mis à leur entrée en France sur les produits similaires à ceux pour lesquels nos producteurs nationaux paieraient l'impôt ; or, on sait que nos droits de douane ont atteint un taux qu'il semble impossible de dépasser. Il n'y a que les propriétaires de maisons, dans les villes qui, n'ayant pas à redouter l'importation d'immeubles, pourraient, jusqu'à un certain point, s'affranchir du poids de l'impôt en le rejetant sur leurs locataires, et encore ceux-ci, pour échapper au fardeau de l'impôt, auraient la ressource de s'installer hors des villes où les loyers seraient moins élevés.

Si de la théorie de l'impôt sur le capital on passe à l'application, on est frappé de la difficulté qui existe parfois lorsqu'il s'agit de déterminer si, en dernière analyse, c'est le capital ou le revenu qui est atteint. La fixation exacte de la répercussion ne peut résulter que de la mesure de l'impôt : De même qu'une dépense peut peser sur la fortune ou sur le revenu selon qu'on a ou non dépassé ses moyens, on peut dire qu'un *impôt sur le revenu* devient un *impôt sur le capital* quand on est obligé de diminuer sa fortune pour l'acquitter. D'un autre côté, lorsque pour atteindre un revenu on prélève une portion du capital dont ce revenu est tiré, on n'impose pas le *capital*, mais on *taxe le revenu* par l'hypothèse d'un rapport entre le revenu invisible et le capital visible. Ces remarques s'appliquent à un certain nombre de taxes existant en France, en Suisse et aux Etats-Unis. Dans ce dernier pays, l'impôt sur le capital, loin d'être une taxe unique, est un impôt partiel se rapprochant sensiblement de l'impôt foncier et de l'impôt personnel et mobilier, tels qu'ils existent en France.

La conclusion à tirer de ce qui précède est la préférence à accorder à l'impôt sur le revenu par rapport à l'impôt sur le capital. Mais l'un et l'autre sont insuffisants si on veut les considérer comme taxe unique destinée à faire face à toutes les dépenses d'un grand Etat. On peut seulement les admettre comme taxes complémentaires servant à corriger, dans la mesure du possible, les défauts des impôts indirects. C'était le système proposé par M. Yves Guyot.

§ V. — Résumé. — L'Impôt facultaire.

Arrivé à la fin de ce chapitre, il nous faut résumer ce que doit être l'impôt, d'abord au point de vue scientifique, et ensuite voir dans quelle mesure on peut, dans la pratique, concilier les exigences fiscales avec les enseignements de la science économique. Celle-ci veut que l'impôt soit proportionnel aux facultés et aux revenus des contribuables; qu'il soit fixé d'une manière certaine; c'est aussi ce que demandent l'équité et la justice. A côté de ces règles fondamentales viennent se placer celles qui font pour ainsi dire partie de l'art des finances proprement dites; elles enseignent par quels moyens le gouvernement peut tirer des contribuables les sommes les plus considérables avec le minimum de frais de perception et de vexations, ou suivant une expression plus pittoresque « l'art de plumer la poule sans la faire crier. » Ces règles se rapportent à l'époque et au mode de paiement, que l'on doit rendre les moins incommodes possible pour le contribuable; enfin l'impôt, pour être économiquement perçu, doit être simple, d'où la nécessité de tendre à l'établir préférablement *direct* et d'arriver à l'unité de base et de perception, ces deux dernières conditions étant un idéal dont on doit s'efforcer de se rapprocher sans espérer jamais l'atteindre.

C'est donc en vain que les partisans de l'impôt unique simple, soit sur le capital, soit sur le revenu, prétendent résoudre la question consistant à atteindre toutes les facultés des contribuables. Cependant on doit reconnaître que, des deux systèmes, ce dernier est le seul qui, bien établi, atteigne le plus grand nombre des facultés imposables.

Possibilité de l'application future du système financier de Vauban. — L'impôt facultaire. Nous pensons que la solution pratique du difficile problème de l'assiette de l'impôt réside dans un système mixte de taxation, sorte de formule éclectique consistant à taxer tous les revenus sans aucune exception, ainsi que certains capitaux fixes et circulants, de manière à posséder, en dernière analyse, un système fiscal qui comprendrait : 1° des *impôts multiples* portant sur tous les revenus ; 2° quelques impôts directs frappant les capitaux ou les actes qui les représentent ; 3° quelques taxes indirectes et des droits de douanes.

D'une manière générale, le système que nous proposons n'est pas autre chose que la dime de Vauban, modernisée, système qui pourrait être perfectionné en tenant compte de l'amélioration des finances, ainsi qu'on le verra en traitant des réformes.

On pourrait arriver ainsi, sinon à supprimer, du moins à abaisser graduellement la plupart des impôts indirects, sauf quelques droits de douane, et obtenir peu à peu *l'impôt facultaire* (1) qui serait *fonction des facultés ou capacités imposables des contribuables*, et qui peut se résumer dans la formule suivante :

$$I = f(x).$$

Certes, ce n'est pas être en avance sur son temps que de proposer, au seuil du vingtième siècle, l'application d'un projet conçu et rédigé de 1694 à 1698, bien qu'il n'ait paru qu'en 1707. Par ailleurs, il n'est pas probable qu'aucune objection sérieuse puisse être opposée à ce

(1) Je m'excuse de ce néologisme.

système mis au point. La *dîme royale* de Vauban est un monument impérissable, élevé par l'homme le plus illustre du XVII^e siècle, en vue de l'application des principes de l'économie politique et de la justice à la redoutable question de l'impôt. Mais de même que la méthode de son *Traité de l'attaque et de la défense des places* a dû être modifié par suite des progrès de l'artillerie, de même on doit, dans l'application nouvelle de la *dîme* comme *impôt facultaire*, tenir compte des enseignements de la science économique et de l'état actuel des finances publiques et privées. Mais, malgré ces modifications essentielles et indispensables, le système d'impôt imaginé par Vauban doit rester la base d'une organisation fiscale rationnelle et applicable à notre pays (1).

(1) Un simple fait de nature à montrer toute la valeur des observations de Vauban, c'est qu'actuellement les ingénieurs (civils et militaires) se servent encore d'une de ses formules pour déterminer les dimensions à donner aux murs de soutènement.

CHAPITRE VI

INCIDENCE ET MESURE DE L'IMPÔT

§ I. — Incidence de l'Impôt

Le problème de l'incidence de l'impôt est intimement lié à celui de la justice distributive et se rattache ainsi à l'assiette de l'impôt. Il consiste à déterminer par qui un impôt est réellement supporté; si c'est bien par le contribuable que le fisc voulait atteindre ou si, au contraire, ce contribuable peut rejeter tout ou une partie de l'impôt sur un autre. Dans le premier cas, l'impôt a atteint son but et le contribuable *apparent* reste le contribuable *réel*; dans le second, le contribuable nominal réussit à rejeter le poids de l'impôt sur autrui, par exemple en élevant le prix des marchandises ou des services rendus. Il y a donc une incidence directe voulue et une autre indirecte; mais la loi ne peut gouverner cette incidence à laquelle chacun s'efforce d'échapper.

La première remarque, au sujet de l'incidence, c'est l'extrême difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité de la déterminer avec quelque chance d'exactitude. Certaines personnes aimant les solutions simples, parce que ce sont les plus faciles à imaginer à première vue, admettent qu'il suffit de fixer législativement cette inci-

dence; de cette façon, dit-on, le contribuable ainsi désigné ne pourra pas échapper à l'impôt. Cela est certain, mais c'est seulement ce qu'on voit; quant à ce qu'on ne voit pas, c'est si ce contribuable peut ou non rejeter tout ou partie de l'impôt sur autrui.

A cet égard on ne saurait nier l'avantage des impôts directs, mais ce serait cependant une erreur de croire que l'incidence fiscale se fait exactement et uniquement sur le contribuable qui paye l'impôt en premier lieu. Nous aurons l'occasion d'étudier cette répercussion pour chacun de ces impôts pour lesquels l'incidence réelle diffère souvent dans une large mesure de l'incidence apparente. En tout cas on s'exposerait à de sérieux mécomptes si on transformait immédiatement tout notre système d'impôt en taxes directes, en s'exagérant le mérite de ces dernières au point de vue de la répercussion.

Les impôts indirects ont, à la vérité, une incidence beaucoup plus difficilement déterminable que celle des impôts directs. Quoi qu'il en soit, avec les budgets énormes auxquels il nous faut faire face, force nous est bien de les conserver provisoirement — et ce provisoire pourra durer longtemps — tout en les améliorant dans la mesure du possible.

La répercussion voulue est fondée sur des motifs de technique fiscale. Elle s'applique principalement à l'occasion des impôts de consommation, pour lesquels les marchands remplissent le rôle de percepteurs intermédiaires entre le fisc et les consommateurs, avec lesquels il est préférable que l'Etat n'ait pas directement affaire pour le recouvrement des impôts (Stourm). De cette façon le but visé par l'Etat est atteint : les marchands majorent le prix des choses du montant de l'impôt qui, en définitive, est acquitté par les consommateurs.

Mais cette répercussion ne se produit pas toujours, et il arrive, quand l'impôt est trop élevé que le consommateur étant obligé de s'abstenir ou de se restreindre, une partie de l'impôt restera à la charge du marchand, c'est la répercussion « inverse, » « en arrière » (la *Rückwälzung* des auteurs allemands).

Il se présente aussi une incidence non voulue par le législateur, c'est lorsque, par suite de circonstances économiques, le contribuable que la loi voulait atteindre réussit à rejeter l'impôt sur un autre. Lorsqu'il en est ainsi, le plan fiscal est détruit et un impôt qui était juste en soi peut devenir injuste. C'est donc un devoir de la politique fiscale d'organiser les impôts de telle sorte que les impôts indirects le soient véritablement, c'est-à-dire puissent être répercutés, et que les impôts directs, au contraire, restent bien à la charge de ceux qui doivent les acquitter.

La question de savoir dans quelle mesure la pratique est conforme aux principes est très difficile à résoudre. On a cru longtemps, sur la foi de nombreux auteurs que, par suite de la répercussion des impôts, leur répartition tendait, à devenir toujours plus juste, quoiqu'ils aient pu être mal établis au début. D'autres écrivains ont trouvé plus simple de nier l'utilité de rechercher l'incidence. Tel est le duc de Broglie qui la considère comme « la plus vaine, la plus inutile » de toutes les recherches auxquelles se livre l'économie politique et qui tranche la question en disant qu'en dernière analyse l'impôt retombe sur le consommateur. « Chaque chose, dit-il, au moment où le consommateur l'achète pour son usage, vaut ce qu'elle a coûté et rembourse dans son prix tous les capitaux partiels qui ont successivement concouru à sa production, y compris l'impôt, et en plus les profits

afférents à ces capitaux (1). Mais, s'il en était ainsi, les impôts indirects sur les consommations seraient les plus parfaits, et leur assiette répondrait à l'idéal en matière de justice fiscale ; ce n'est cependant pas l'avis général. Quoi qu'il en soit, l'assiette de l'impôt et son incidence sont intimement liées et c'est ce qui porte les économistes contemporains à l'étudier avec quelque détail et à ne pas accepter sans restriction la thèse optimiste de leurs prédécesseurs, concernant la meilleure répartition de l'impôt par le fait seul de l'incidence et grâce à l'action du temps ; l'impôt ne se comportant pas exactement comme le vin, qui s'améliore en vieillissant. En fait, cette amélioration peut résulter, dans la supposition de la libre concurrence, de l'extension ou de la restriction des entreprises, de l'offre et de la demande et de l'influence sur les prix qui en est la conséquence.

En dehors de la répercussion considérée dans son sens restreint, il ne manque pas de cas dans lesquels de simples particuliers, ou même des classes d'individus, s'efforcent d'échapper aux impôts qui devraient les atteindre, c'est ce que les auteurs allemands appellent d'une expression bien significative « la lutte pour la décharge de l'impôt (2). »

Il peut d'abord arriver que certaines classes de personnes, soit par circonstances de fait ou légales, jouissent du privilège de l'exemption d'impôt soit publiquement, (exemption de l'impôt sur le revenu provenant de la solde des militaires en Prusse), soit d'une manière cachée, de sorte que le poids de l'impôt augmente d'autant pour les autres contribuables. Il arrive, en outre, que certaines personnes se libèrent en tout ou en partie de l'impôt

(1) De Broglie, *Le libre échange et l'impôt*, p. 48 et suiv.

(2) Eheberg, *Finanzwissenschaft*, p. 146.

d'une manière illégale au moyen de fausses déclarations, omission de sommes soumises à l'impôt (ce qui a lieu dans tous les pays où existe l'impôt sur le capital ou sur le revenu). Signalons aussi la contrebande, la corruption, etc. Dans ce cas, comme dans le précédent, la partie de l'impôt dont les uns se déchargent retombe sur les autres contribuables. De telles fraudes n'apparaissent pas, en fin de compte, comme une diminution du revenu de l'Etat qui sait bien, quoi qu'il arrive, récupérer le montant des impôts, mais bien plutôt comme un tort fait aux autres contribuables, qui sont obligés de payer non seulement ce qu'ils doivent, mais en outre le montant des sommes fraudées. A la vérité, l'organisation économique actuelle favorise la fraude en matière d'impôt, par suite de la diversité des revenus et de la mobilité des capitaux, qui empêchent l'Etat d'embrasser complètement et exactement les forces contributives.

Il existe d'autres procédés admissibles d'échapper à la répercussion ou de faire qu'elle soit « inverse » qu'elle se produise « en arrière » (*Abwälzung*) ; cette répercussion désirable a lieu par exemple quand celui qui paye l'impôt sait organiser la production de manière à ce qu'elle compense l'impôt en tout ou en partie. Cette incidence s'opère au moyen d'une amélioration ou d'une augmentation des produits avec des frais égaux en dépense de capital et de travail, ou bien encore par un abaissement des frais de production pour une même qualité et un même chiffre de produits. Tel est le cas pour les droits d'accise, lesquels s'élèvent pour les producteurs d'après le prix de la matière première et celui de sa mise en exploitation. C'est ce qui a lieu notamment pour les impôts sur l'alcool, le sucre et la bière. Il n'est pas rare alors de voir les producteurs obtenir plus que l'évaluation de l'administration

fiscale, grâce à un emploi judicieux d'appareils et de machines perfectionnés, de sorte qu'une partie de cette production se trouve ainsi libérée de l'impôt. Il en résulte un abaissement de l'impôt proportionnel à la quantité ainsi produite. Une telle incidence a pour l'économie nationale un avantage incontestable, dont les consommateurs profitent dans une certaine mesure. Ces conditions sont d'autant plus favorables qu'on suppose la possession d'un capital plus considérable pour l'achat d'appareils perfectionnés, de meilleures matières premières, d'un personnel mieux choisi, etc. ; de sorte que, d'une manière générale, l'incidence « inverse » sera plus légère pour les grands producteurs que pour les petits.

Enfin, il existe un moyen héroïque pour le consommateur de souffrir moins de l'*incidence*, c'est, soit de se priver complètement de l'objet imposé, soit d'en restreindre l'usage au minimum indispensable.

Constatons de nouveau qu'il est certains impôts dont il est particulièrement difficile de se décharger, ce sont principalement les impôts directs, tel l'impôt sur le revenu, tandis que les impôts indirects sur les consommations peuvent être au contraire en tout ou en partie reportés par le vendeur intermédiaire et par le détaillant sur le dernier acheteur (consommateur) soit en élevant le prix du produit, soit en diminuant la qualité ou la quantité si le prix reste le même. Du reste toute cette matière de l'incidence de l'impôt est terriblement compliquée ; chaque impôt a son mode spécial de répercussion, et encore celle-ci varie-t-elle suivant les circonstances, ce qui augmente encore la difficulté. Nous essayerons de déterminer cette incidence quand nous le pourrons, à l'occasion de chaque impôt étudié, mais nous ne nous flattons pas de pouvoir y réussir.

§ II. — Mesure de l'Impôt.

La mesure légale de l'impôt s'entend, dans le sens que lui donnent certains auteurs allemands (1), de l'établissement de l'impôt suivant le droit formel de l'Etat et d'après le mode fixé par la loi fiscale. Elle se réfère aux dispositions légales en vigueur.

Dans les époques où le droit politique fait défaut, la mesure de l'impôt dépend uniquement du souverain; ici on a à craindre dans une large mesure l'arbitraire, la dureté, l'injustice et l'exagération dans l'impôt. Pendant le moyen-âge allemand, et même plus tard, la réglementation conventionnelle d'après le principe d'un droit de consentement reconnu aux Etats *Stände* (2) et correspondant aux conditions économiques particulières de l'époque jouait un très grand rôle. L'impôt apparaît alors comme un signe de bonne volonté des Etats qui se réservent certains avantages en échange de leur consentement. Mais plus le pouvoir féodal s'étend et plus ce droit de consentement devient illusoire jusqu'à ce qu'il finisse par disparaître.

On ne peut parler de droit fiscal et de mesure légale de l'impôt que depuis l'établissement des constitutions modernes, et encore seulement dans les pays où existe réellement le régime parlementaire, et où le droit de rejet du Parlement ne peut être entravé. Dans les pays où ce régime n'est qu'apparent (Prusse), en cas de désaccord, le Souverain dissout le Parlement et continue de faire percevoir les impôts.

(1) *Finanzwissenschaft von Prof^r Karl Theodor Eheberg*, p. 135.

(2) Analogues à nos anciens Etats-Généraux.

La mesure légale de l'impôt s'applique à la désignation précise du sujet, de l'objet et du taux de l'impôt, de même qu'aux méthodes d'établissement et de perception ; aux règles de contrôle, et enfin aux peines en cas de fraude et aux réclamations.

En France, l'expression *mesure de l'impôt* s'applique au taux de la taxe. C'est ainsi que M. Paul Leroy-Beaulieu qui a fait l'évaluation des impôts d'un ménage d'ouvriers parisiens composé de trois personnes estime que l'impôt prélève 10,80 % du revenu ; il a également fait l'évaluation des impôts que paie un homme ayant 80 000 fr. de rente, dont la moitié en bien fonds et l'autre moitié par parties égales en fonds publics et en valeurs mobilières diverses, et il a trouvé que ce rentier paierait à l'Etat, au département ou à la ville, bon an mal an, environ 17 % de son revenu. Ces évaluations sont confirmées par une communication faite par M. Beaurin-Gressier à la Société de statistique en 1895, qui estime que l'impôt prélève 23 % sur le revenu d'un ménage (le sien propre) composé de neuf personnes et dépensant annuellement 20 000 fr. Il résulte de ces chiffres que nos impôts sont excessivement lourds et que nous sommes à la limite de ce que les contribuables de toute catégorie peuvent supporter.

DEUXIÈME PARTIE

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE VII

CARACTÈRES PRINCIPAUX DU SYSTÈME FISCAL FRANÇAIS

§ I. — L'impôt depuis la Révolution.

L'idée de justice dans la taxation, si profondément méconnue dans l'ancien régime, fut la principale préoccupation de l'Assemblée Constituante, qui proclama et appliqua le grand principe de l'égalité devant l'impôt. C'est sur ce principe et sur celui que l'impôt doit être établi par une loi que repose tout l'édifice de la fiscalité moderne française, ainsi que sur l'absence de toute mesure inquisitoriale en vue de constater la matière imposable. Dans ce but l'Assemblée Nationale supprima les anciens impôts, taille, capitation, vingtièmes, qu'elle remplaça par la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière, et les patentes. C'était, en ce qui concerne l'impôt foncier, le seul moyen de saisir le revenu immobilier, sans imposer de vexations aux contribuables,

puisque cet impôt porte sur le revenu net de biens visibles, champs et maisons. Quant aux revenus mobiliers, dans l'impossibilité de les saisir directement on employa le système *indiciaire* et on les présuma d'après les dépenses consacrées au loyer et à quelques autres dépenses de luxe (domestiques, chevaux, etc.). L'impôt des patentes fut le prix de la liberté du commerce et de l'industrie accordée à tout le monde par suite de la suppression des maîtrises et des jurandes ; ici encore on resta fidèle au principe de la taxation d'après des faits visibles ; la taxe fut perçue exclusivement en considération de choses facilement constatables, sans aucune intrusion de l'administration dans les affaires des commerçants en vue du contrôle. C'est également le même principe qui fut appliqué en ce qui concerne la contribution des portes et fenêtres, imposée sur les ouvertures donnant sur les rues, cours et jardins, toutes visibles du dehors.

L'Assemblée Nationale conserva les droits d'enregistrement de timbre et d'hypothèque, établissant une taxation proportionnelle à la valeur des transactions exprimées par les actes. Elle conserva également le monopole de la poste.

Par contre, elle fit une réforme radicale des contributions indirectes, et opéra une refonte très libérale des droits de douanes ou traites foraines, en faisant disparaître les douanes provinciales. Elle supprima la gabelle du sel, les aides, comprenant les autres impôts indirects sur les boissons et les octrois, la marque des fers et des aciers, les droits sur les papiers et les cartons et le monopole des tabacs. Le but poursuivi par l'Assemblée fut la suppression de tous les impôts indirects, sauf les droits de douanes, et leur remplacement par les impôts directs.

Ce qui caractérise la réforme fiscale de l'Assemblée

Constituante c'est que ce fut une œuvre rationnelle, systématique, substituant au chaos et à l'arbitraire des anciennes taxes, exclusives de toute idée de justice, un régime fondé sur la liberté et l'équité dans l'égalité universelle de taxation, en un mot en vue de l'idéal de justice le plus élevé. Elle voulut établir un régime pouvant convenir « à des hommes libres. » Il est facile de suivre la genèse du système de l'Assemblée qui était entraînée par les deux grandes écoles économiques du siècle ; d'un côté les physiocrates qui demandaient l'impôt unique sur le produit net des terres, à l'exclusion de tous autres impôts, et d'un autre côté les économistes de l'école d'Adam Smith, demandant, avec un bien plus juste sens pratique, la généralisation de l'impôt à tous les revenus, aussi bien ceux de la terre que ceux provenant du capital ou de l'activité individuelle (travail). Ainsi que le fait très bien ressortir M. H. Denis, « Le système de la Constituante fut, j'ose le dire, une transaction contresignée par l'immortelle assemblée entre les physiocrates et Smith, entre J.-J. Rousseau et Montesquieu. Elle sacrifia les impôts de consommation aux physiocrates, mais elle accorda à Smith la contribution directe de toutes les formes de revenu, y compris celui du travail, en pesant surtout sur le revenu agricole. » Certains auteurs affirment cependant que les physiocrates n'eurent pas une aussi grande influence sur l'Assemblée et qu'on les considérait surtout comme des doctrinaires.

On a parfois reproché au système fiscal de la Constituante d'être purement philosophique et de n'avoir tenu aucun compte des faits, en laissant de côté tout ce qui existait auparavant, pour asseoir son système sur des bases absolument nouvelles. Il est facile de répondre que l'Assemblée était bien forcée d'imaginer un organisme

nouveau, puisque le passé ne pouvait rien lui fournir de bon à imiter, ni même à améliorer, attendu qu'il n'existait avant la Révolution aucun précédent pouvant servir de base à un système financier digne de ce nom ; il n'y avait que des expédients.

L'œuvre de la Constituante dura peu ; sous la Convention et le Directoire le système de la prohibition douanière fut une arme de guerre employée par le Consulat et l'Empire pour aboutir au blocus continental. On peut dire que tous les impôts de l'ancien régime furent rétablis, avec cette différence que le système de l'égalité devant la loi, proclamé par l'Assemblée Constituante fut maintenu. Dès 1799, l'esprit de vexation réapparaît dans la fiscalité. C'est ainsi que les octrois sont rétablis d'abord timidement et dans une mesure fort restreinte, puis ensuite généralisés.

Pour justifier ces mesures, on invoquait les besoins du Trésor, occasionnés par les guerres perpétuelles, le faible rendement des impôts existants et la nécessité d'établir de nouvelles taxes, raisons pour lesquelles on trouvait plus simple de revenir au système de l'ancien régime. Les mêmes motifs ont toujours été donnés depuis pour l'établissement de nouveaux impôts ou l'aggravation des impôts existants. Ce qu'il importe de remarquer, c'est qu'on ne saurait apercevoir aucun esprit de suite dans la succession des impôts créés depuis l'an VII.

En somme, le système de l'Assemblée Nationale a subi de nombreuses et profondes modifications, dont la plus importante est le développement, toujours croissant des impôts de consommation, régime considérablement aggravé par l'Assemblée nationale de 1871. Actuellement la question de l'impôt se présente à nous avec une importance toute spéciale, puisqu'il s'agit à la fois de faire

face aux charges toujours plus fortes des dépenses publiques en même temps que d'assurer avec plus de justice la répartition de l'impôt, de manière à le rendre de plus en plus proportionnel aux facultés des contribuables. C'est là le but que s'efforce d'atteindre la science et dont on a essayé de se rapprocher, dans une certaine mesure, dans les États qui ont poursuivi méthodiquement l'étude de la réforme fiscale et dont nous aurons à examiner la législation (Voir, III^e partie, chap. XX à XXII).

Il est d'usage, on pourrait dire de tradition, dans les ouvrages de la nature de celui-ci, de critiquer impitoyablement notre système fiscal. Nous ne suivrons pas cette voie trop facile. Certes ce système laisse beaucoup à désirer, et on peut surtout lui reprocher le manque d'homogénéité, résultant des modifications qui y ont été apportées sans aucun esprit de suite depuis la Révolution. Mais ce n'est pas une raison parce que le plan primitif a été abandonné pour condamner en bloc le système qui en est issu. Nous pensons, au contraire, qu'en s'en tenant aux principes posés par la Constituante, en en faisant une application judicieuse, complète, et en s'aidant des enseignements de la science économique, on pourrait assez facilement en faire un système qui se rapprocherait beaucoup de la perfection. Mais il y faudrait du temps, de l'esprit de méthode et de la continuité dans la réforme fiscale, conditions qui ont fait défaut jusqu'à présent.

Le grand avantage de notre système, nous ne saurions trop le répéter, c'est l'indépendance du contribuable vis à vis du fisc et, sauf quelques cas assez rares, dont il faut s'appliquer à restreindre le nombre plutôt que de l'augmenter, l'absence d'inquisitions de la part des agents de l'administration. De plus, ce système a pour lui une longue possession d'état, et malgré ses inconvénients

réels, bien que souvent fort exagérés, il est en général assez bien supporté. Enfin il permet d'assurer régulièrement au Trésor des recettes considérables et certaines.

« L'impôt se fait lourdement sentir aux Français; mais, sauf en ce qui concerne la classe peu nombreuse qui a directement affaire à l'octroi municipal, le paiement des taxes est une joie comparé avec les opérations vexatoires (the harassing process) qu'ont à endurer les contribuables de la part des autorités impériales aussi bien que locales dans le Royaume-Uni » (Voir chap. XXII). — Extrait du compte-rendu de *France*, l'ouvrage anglais de M. J.-E.-C. Brodlay, par M. Pierre Leroy-Beaulieu (*Economiste français* du 30 juillet 1898).

Le principal vice de notre système fiscal provient de ce qu'on s'est écarté des principes posés par l'Assemblée Constituante, ainsi que de l'esprit général qui l'animait. La conséquence, c'est que l'égalité devant l'impôt n'est plus strictement observée et que même la proportionnalité de l'impôt aux facultés et aux revenus du contribuable est gravement atteinte par l'exemption d'un certain nombre de revenus ou par une taxation purement empirique de quelques autres. Nous étudierons successivement la réforme que chacun de nos impôts nous paraît comporter. Mais ce que nous tenons à bien établir, c'est que notre système est essentiellement perfectible sans révolution radicale, et qu'il suffirait, pour le réformer, de s'en tenir à l'application complète et résolue des principes posés par l'Assemblée Nationale.

§ II. — Classification des impôts. — Impôts directs et impôts indirects.

Avec la complication qui caractérise notre système fiscal actuel, il est très difficile d'établir une classification logique des impôts. Bien qu'amélioré et simplifié dans une certaine mesure depuis 1789, il présente encore une grande confusion. Ce qui frappe, tout d'abord, c'est la diversité de l'assiette de l'impôt qui porte suivant les cas, tantôt sur le capital, comme cela a lieu pour les droits de vente, les successions, les donations, et tantôt sur le revenu, comme dans l'impôt sur les valeurs mobilières. Quelquefois il est perçu sur les personnes, tel est l'impôt personnel, ou bien il est établi d'après les choses, telle est la contribution mobilière. Il est également perçu sur la circulation, ainsi que cela a lieu pour certains droits de passavant, acquits à caution, etc., établis sur les boissons. Quand il a pour assiette la consommation, c'est le droit de licence, de détail, droit d'entrée, octroi, etc., etc. (1).

Nous pourrions étendre cette liste, ce qui prouverait une fois de plus que le système actuel est la confusion des taxes et que, par suite de la réaction qui s'est opérée depuis l'an VII en matière économique, on en est arrivé à rétablir, avec plus de justice et d'égalité, il faut le reconnaître, la plupart des impôts de l'ancien régime (Cf. Stourm).

Avec un système de taxation aussi compliqué que le nôtre, il existe un grand nombre de classifications pos-

(1) Emile de Girardin, *Questions de mon temps*, t. XI.

sibles : selon le mode d'assiette de l'impôt, ou d'après d'autres considérations. Nous adopterons la division habituelle en impôts directs et impôts indirects, en y ajoutant une autre classe, celle des impôts additionnels et des taxes locales, lesquels rentrent d'ailleurs, au point de vue administratif, dans la classification indiquée ici.

On sait que les impôts directs sont ceux perçus en vertu d'un rôle nominatif, et les impôts indirects ceux perçus en vertu de tarifs généraux (1). Quant aux impôts additionnels, ce sont des contributions qui viennent s'ajouter aux impôts généraux, et qui sont destinés à faire face parfois aux besoins de l'Etat, et le plus souvent à ceux des départements et des communes.

Les impôts directs se divisent en impôts de répartition et en impôts de quotité; les impôts indirects sont des impôts de quotité,

Impôts de répartition. -- Dans les impôts de répartition, la somme formant le montant de l'impôt est fixée d'avance annuellement par la loi du budget et répartie entre les diverses circonscriptions territoriales, départements, arrondissements et communes pour atteindre le contribuable.

Impôts de quotité. — Ce sont ceux dont le chiffre est fixé par des tarifs. Pour ces impôts la somme totale varie avec la matière imposable; c'est ce qui a lieu pour l'impôt des patentes. L'impôt de répartition est une sorte d'abonnement entre les contribuables et le Trésor.

(1) Au point de vue de l'économie politique les expressions d'impôt direct et d'impôt indirect se rapportent à l'incidence de l'impôt, les premiers sont ceux qui frappent directement le contribuable sans qu'il puisse en rejeter la charge sur autrui, les seconds sont au contraire avancés par le contribuable qui les paie et se fait rembourser (partiellement ou totalement) par un autre.

Avec l'impôt de quotité l'Etat profite des plus values et souffre des moins values.

Les impôts de répartition sont l'impôt foncier, pour la partie portant sur les propriétés non bâties, l'impôt personnel et mobilier et l'impôt des portes et fenêtres. Tous les autres impôts sont des impôts de quotité, y compris l'impôt foncier sur les propriétés bâties.

§ III. — Avantages et inconvénients des impôts directs et indirects.

Nous devons examiner ces deux catégories d'impôts au point de vue de la proportionnalité et de leur influence sur la production, c'est là l'étude économique; on doit aussi, et c'est là le point de vue financier, les examiner en ce qui concerne la perception et la productivité.

Proportionnalité. — Quand l'incidence de l'impôt a lieu sur le contribuable directement *taxé*, cet impôt, lorsqu'il est assis sur les manifestations diverses de la richesse et sur les jouissances est plus en conformité avec les facultés qu'un impôt frappant certaines consommations, surtout quand elles sont indispensables. D'un autre côté, les impôts indirects, pour donner un produit important, doivent porter sur les consommations et denrées d'un usage général, ce qui est un défaut capital, puisque dans ce cas elles frappent plus en raison des besoins que des facultés, sans être cependant, comme on le dit souvent, à tort selon nous, des taxes progressives à rebours (sauf dans le cas où les droits de douane viennent grever lourdement les denrées de première nécessité). Un autre inconvénient vient s'ajouter à ceux déjà signalés en ce qui concerne les impôts de consommation : c'est que ces taxes sont

proportionnelles aux quantités et non aux qualités. Malheureusement il paraît à peu près impossible de faire autrement, attendu qu'un système de tarification *ad valorem*, quoique plus juste en principe, présenterait dans l'application de telles difficultés qu'il serait absolument impraticable. Cet examen rapide, au point de vue de la proportionnalité, nous amène à conclure qu'un système de taxation qui présente les inconvénients de certains des impôts indirects doit être, sinon rigoureusement écarté, du moins admis seulement d'une manière provisoire, en attendant que des mesures permettent de réformer graduellement la fiscalité d'un Etat dans lequel de telles taxes tiennent une place considérable. M. Maurice Block (1) a calculé que le budget de l'Etat tire 23,60 % des recettes des impôts portant sur les consommations; c'est là un chiffre fort élevé.

Influence sur la production. — Si nous examinons les impôts directs et les impôts indirects au point de vue de la liberté de la production, nous devons encore nous prononcer en faveur des premiers. Envisagées sous cet aspect, les taxes indirectes exigent l'intervention des agents du fisc pour la constatation des matières imposables à des phases différentes du travail industriel et entravent ainsi la production ou la circulation des richesses. Quand on étudie les impôts indirects au point de vue administratif, on voit que les fabricants et les commerçants sont soumis à un ensemble de formalités concernant la perception, ainsi qu'à des mesures de contrôle qui imposent une certaine gêne par leur caractère oppressif et vexatoire (comme cela se produit notam-

(1) *L'Esprit du budget : Les impôts et les revenus. Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1896.

ment pour les droits sur les boissons). Lorsque, au lieu d'imposer les produits fabriqués, on taxe les matières premières qu'ils mettent en œuvre, l'industrie se trouve encore plus entravée que dans le cas précédent.

A cet égard encore, une série d'impôts directs sur les différents éléments des revenus, dans une mesure convenable, n'aurait aucune influence sur la distribution naturelle du capital et du travail entre les industries. L'effet contraire se ferait sentir avec des contributions indirectes qui, frappant seulement certaines consommations, laisseraient la fabrication des matières non taxées prendre une extension due aux avantages dont elles joueraient par l'absence d'impôts.

Facilité de perception. — Comparant les impôts directs et indirects au point de vue de la perception, nous entrons dans la partie doctrinale la plus discutée au sujet de ces deux taxes. Au fond, il s'agit cependant d'une simple question de fait, qui se ramène à savoir lequel des deux impôts est ou doit être plus facilement perçu par le fisc, lequel est le moins onéreux pour le contribuable. On entend souvent dire, en faveur des impôts indirects, qu'ils ne sont presque pas sentis par le contribuable parce qu'ils se confondent avec le prix des choses, ce qui n'a pas lieu avec les impôts directs, où le rôle nominatif fait voir immédiatement le montant de la taxe. Cette raison nous paraît, au contraire, décisive en faveur de l'impôt direct : en effet, nous n'admettons pas que le meilleur impôt soit celui dont les formes dissimulent le mieux la nature. La dette de l'impôt n'a pas ou du moins ne devrait pas avoir besoin d'être subrepticement obtenue du contribuable ; elle est légale, et il est plus moral de demander directement à chacun ce qu'il doit, que de chercher à l'obtenir par des moyens détournés. D'ailleurs il est

impossible de soutenir sérieusement que l'action du fisc ne soit pas sentie dans les impôts indirects ; et, à cet égard, personne n'ignore la part que prélève l'impôt sur les boissons dans les grandes villes. Le même fait s'est produit, dans l'ancien régime, pour l'impôt du sel. Cependant ce qui est certain c'est qu'un impôt excessif est plus facilement levé comme taxe indirecte que comme taxe directe, et il y a là au point de vue politique un avantage qu'on ne saurait contester ; mais on a singulièrement exagéré les effets quand on a affirmé que la masse des contribuables supporte l'impôt inconsciemment. Ce qui est seulement vrai, c'est que, dans ce cas, on subit l'impôt parce qu'il porte sur des denrées que l'habitude a rendues nécessaires. Mais ce qu'il gagne ainsi au point de vue fiscal, l'impôt indirect le perd au point de vue de la justice ; car on ne devrait imposer que le moins possible les objets de consommation, qui sont surtout à l'usage des personnes peu aisées (1).

Quant à soutenir qu'un impôt indirect est plus volontaire qu'un impôt direct, c'est là une exagération singulière ; en effet on peut, en général, plus facilement diminuer les causes d'imposition directe, par exemple en restreignant son loyer, pour être moins atteint par l'impôt mobilier, qu'il n'est possible de le faire pour se soustraire aux impôts de consommation, qui grèvent des denrées d'un usage universel et qui, par suite, sont indispensables. Une meilleure économie domestique pourrait, à la vérité, abaisser dans une certaine mesure le coût de

(1) On doit faire remarquer qu'au début de la Révolution française les impôts indirects furent assez peu discutés en eux-mêmes ; « l'opinion publique les veut » disait Dupont de Nemours, qui cependant était leur adversaire déclaré. Leur mode de recouvrement seul était détesté. (Voir, chap. I, Historique).

l'existence pour les personnes n'ayant que des ressources limitées, tout en leur procurant une même somme d'énergie physique; mais il y aurait là toute une éducation à faire, à laquelle les classes peu aisées semblent rebelles, tant sont puissantes la force de l'habitude, la routine, et l'aversion pour tout ce qui est nouveau.

En ce qui touche les *fraudes*, aucun des deux systèmes de contribution n'en est exempt quand le taux en est élevé. L'impôt direct n'y échappe pas quand son taux est excessif; celui qui est établi en Italie sur les revenus de la richesse mobilière et perçu pour certaines cédules d'après la déclaration du contribuable en est une preuve, ainsi que nous le verrons en étudiant la Réforme de l'Impôt à l'étranger (Voir chap. XXII). Bien que cet inconvénient soit grave, et surtout préjudiciable aux intérêts du Trésor, il l'est peut-être encore moins que les fraudes commises pour échapper aux contributions indirectes; ces fraudes ont en effet pour résultat de compromettre gravement la santé publique, puisqu'elles poussent les fraudeurs à la sophistication des produits alimentaires de première nécessité. A cet égard les impôts directs sont préférables aux indirects.

Perception. — Ils le sont également au point de vue de la perception; M. Paul Leroy-Beaulieu indique comme rapport de la dépense à la recette le chiffre de 3,50 % pour les premiers, tandis qu'il s'élève à 5,20 % pour les seconds.

Productivité. — Prenant d'abord les impôts directs nous devons déclarer que, bons à tous les égards, ils sont excellents au point de vue de la productivité; mais, c'est à la condition que le taux n'en soit pas exagéré (5 % au maximum) et que les présomptions sur lesquelles ils

reposent soient plausibles, faute de quoi ils rentrent difficilement, et on est alors exposé à employer la taxation d'office, qui est un procédé inquisitorial et arbitraire. Ce sont ces raisons qui, dans les budgets actuels, lesquels sont très lourds, ont obligé de recourir aux impôts indirects. Ces dernières taxes nous le savons doivent, pour être productives, avoir une assiette très large et par suite elles rendent beaucoup, même quand le taux en est peu élevé; mais d'un autre côté, ainsi que nous l'avons fait remarquer et que nous le verrons plus tard en examinant les taxes de consommation, elles atteignent parfois durement les classes les plus nombreuses. On reproche à l'impôt strictement proportionnel de ne pas tenir compte du minimum de besoins, et c'est cependant ce que font dans une mesure plus forte les taxes indirectes sur les consommations, ce qui certes ne saurait être un argument en leur faveur. Ce qu'il y a de remarquable, au sujet des impôts indirects, c'est qu'ils ont toujours une qualité doublée d'un défaut : la qualité c'est l'élasticité dans le rendement; ils donnent des plus-values qui suivent les progrès de la richesse générale; le défaut, c'est la contraction de ce même rendement quand survient une crise. Ici encore l'impôt direct est préférable à l'impôt indirect en ce qu'il a une productivité plus stable, et qui le serait bien davantage si tous les impôts directs étaient de quotité, ainsi que cela a lieu pour l'impôt foncier sur les propriétés bâties et pour l'impôt des patentes. Or la stabilité dans le rendement est la principale condition de l'équilibre budgétaire.

Des diverses considérations qui précèdent on peut conclure qu'un bon système fiscal ne devrait comprendre que des impôts directs, ou tout au moins que ceux-ci devraient y occuper la place la plus importante. Nous

n'admettons pas même, sinon à titre provisoire, le système consistant à faire contribuer les petits revenus aux dépenses publiques au moyen d'impôts indirects portant sur les consommations; celles-ci, suivant nous, ne doivent être imposées que lorsqu'il s'agit d'excitants et de denrées dont la consommation est inutile, ou n'est qu'un plaisir, comme le tabac, le café (?), l'alcool, etc.

§ IV. — Méthode suivie pour l'examen des impôts.

Dans les conclusions du chapitre V, nous avons vu qu'un impôt unique, soit sur le capital, soit sur le revenu, ne pouvait pratiquement faire face aux dépenses publiques, telles qu'elles existent en France, par suite de circonstances dommageables mais que la science financière ne peut que reconnaître en les déplorant. La question se pose de trouver un système fiscal conforme, autant que possible, aux règles constitutives de l'impôt qui ont pour but d'assurer la justice dans la répartition, la fixité dans l'assiette, le maximum de rendement et l'économie dans la perception, tout en ne gênant que dans la plus faible mesure possible la production, c'est-à-dire le développement de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Le système qui réaliserait ces conditions serait assurément l'idéal d'une fiscalité parfaite et il ne faut pas songer à l'obtenir de longtemps. Mais ce que l'on peut raisonnablement chercher, c'est à se rapprocher le plus possible de cette perfection, et, pour y parvenir, d'étudier les différentes taxes tant en elles-mêmes que dans l'ensemble du système dont elles font partie intégrante. C'est dans cet esprit que nous examinerons le système des impôts en France en indiquant

ensuite, après avoir étudié les réformes réalisées à l'étranger, d'après quel plan il nous paraît devoir être modifié. Nous essayerons, nous conformant aux enseignements de la science économique, de faire passer dans l'application les principes que nous ont légués Vauban, Turgot, Necker, A. Smith, ainsi que les économistes financiers contemporains, nos maîtres, qui ont si magistralement continué leur œuvre.

Nous adopterons, pour l'étude des impôts français, la classification suivante :

I. — *Impôts directs.*

Impôt foncier et redevance sur les mines.

Contribution personnelle, mobilière, portes et fenêtres, taxes somptuaires.

Impôt des patentes.

Impôts sur les revenus mobiliers.

Taxation intégrale des revenus.

II. — *Impôts indirects.*

Droits d'enregistrement et de timbre.

Taxes sur les correspondances et sur les transports.

Impôts sur les consommations. Boissons.

Le monopole de l'alcool.

Impôt sur le sucre, le sel, le tabac.

Droits de douane.

III. — *Impôts additionnels. — Taxes locales, Octrois.*

CHAPITRE VIII

IMPOT FONCIER ET REDEVANCE SUR LES MINES

§ I. — Assiette de l'Impôt.

De tous les impôts, le premier qui s'offre à la pensée est celui sur les revenus fonciers. Il en a toujours été ainsi ; c'est pourquoi il est le plus répandu de tous et un des plus productifs. L'impôt foncier est destiné à atteindre la fortune immobilière, c'est-à-dire toutes les propriétés foncières d'après leur revenu brut ou net. Les principes de l'impôt foncier ont été établis en France par le décret de l'Assemblée Constituante du 23 novembre 1790, remplacé par la loi du 3 frimaire an VII, qui est la loi fondamentale en matière d'impôt foncier. C'était alors un impôt unique de *répartition*, portant sur le *revenu net* des propriétés bâties et non bâties. Cette législation a été modifiée par la loi de finances du 8 août 1890 qui a distingué les deux natures de propriétés et transforme l'impôt sur les propriétés bâties en impôt de *quotité*.

L'impôt foncier porte sur ce que les économistes appellent la *rente de la terre* qui est le *revenu net* de l'industrie agricole. Ce revenu net comprend deux éléments : a.) le produit de la puissance coopérative de la terre ;

b.) l'intérêt des capitaux qui y ont été incorporés, dans la mesure de leur effet utile.

Plusieurs causes font de la propriété foncière une matière particulièrement imposable ; c'est d'abord qu'elle profite plus immédiatement que toutes les autres de la sécurité sociale et des grands travaux publics ; ensuite c'est un des modes d'emplois recherchés par les capitalistes ; enfin il reste attaché à la possession des biens immobiliers une certaine autorité et une certaine influence qui en font encore une des sources de revenus les plus recherchées.

Voyons sommairement les procédés pour ainsi dire primitifs et rudimentaires d'assiette de l'impôt foncier. Il y a d'abord la taxe proportionnelle à l'étendue du sol, appliquée dans les pays neufs, et d'après laquelle on ne tient pas compte des différents genres de culture et des revenus différents qu'ils produisent. Cette taxation a l'avantage d'être d'une grande simplicité ; mais elle doit être rejetée comme n'étant pas proportionnelle au revenu, et ne donnant qu'un très faible rendement. Cette méthode rudimentaire a été perfectionnée dans les pays où on a réparti les terres en plusieurs classes (comme dans le Mecklembourg) dont chacune est assujettie à une taxe spéciale fixée par unité de surface. Il y a aussi le système de la taxation d'après l'importance des capitaux fixes employés à l'exploitation de la terre, outillage agricole, bestiaux, etc. De tous les procédés l'un des plus anciens est la dime, (ainsi qu'on l'a vu dans l'historique chap. I), impôt proportionnel au *revenu brut* des terres et prélevé en nature. Mentionnons, en passant, que l'impôt foncier fut perçu pour une partie sous cette forme, de l'an III à l'an V ; mais on dut bientôt y renoncer et revenir à l'impôt en numéraire.

Actuellement, il existe dans les différents pays deux modes principaux d'assiette de l'impôt foncier ; il peut porter sur la *valeur vénale* des propriétés d'après le cours d'un nombre d'années déterminé, ou bien il est assis sur le *revenu net* de la terre *présumé* plutôt que réellement constaté, d'après les procédés administratifs, qui comprennent les évaluations officielles et les états cadastraux. Tels sont les deux modes qu'il nous faut étudier : le premier (taxation d'après la valeur vénale de la propriété) est le plus facile à pratiquer. L'administration des contributions directes, pour constater cette valeur vénale devrait être réunie à celle de l'enregistrement afin de pouvoir fixer l'impôt d'après les renseignements résultant des mutations ; celles-ci proviennent soit de ventes, soit de partages, de successions, renseignements qui permettraient de taxer, par analogie, les propriétés, qui, depuis longtemps, n'ont été l'objet d'aucune mutation.

Cette méthode ne peut être appliquée avec succès que dans les pays où, par suite du taux peu élevé des droits de mutations, celles-ci sont fréquentes, et les déclarations de prix sincères ; conditions qui font défaut au système actuellement en vigueur, où l'élévation des droits restreint considérablement le nombre des mutations, ainsi que la sincérité des déclarations de prix.

Pour ces raisons, le second mode de taxation qui fait porter l'impôt sur le *revenu net* doit être préféré, à condition toutefois de renouveler fréquemment les évaluations officielles, formant la base de l'impôt, et de les tenir ainsi au courant des transformations du revenu, afin que l'impôt soit toujours autant que possible proportionnel audit revenu. Une autre raison qui nous fait préférer la taxation d'après le revenu net à celle d'après la valeur vénale, ce sont les changements subits de valeur qui

peuvent affecter la propriété, par suite d'accidents naturels ou de nouvelles découvertes industrielles, et qui rendraient insuffisante pour l'assiette de l'impôt la connaissance des prix de vente et des autres moyens d'investigation. Il est plus facile quand des pays sont ravagés par l'inondation ou éprouvés par d'autres causes locales d'accorder aux contribuables atteints une remise d'impôts, qui cesse avec la cause qui l'a fait naître, que de modifier la valeur vénale des propriétés dont la dépréciation n'est le plus souvent que temporaire. Mais la principale raison, en faveur de l'imposition du revenu net, c'est, lorsqu'elle est bien appliquée, de suivre les fluctuations de ce revenu et par suite de lui être proportionnelle.

§ II. — Incidence.

A. — *Propriétés non bâties.*

L'Impôt foncier s'applique, en France, à deux propriétés de nature très différente, la propriété non bâtie et la propriété bâtie qu'il y a lieu de distinguer soigneusement lorsqu'on veut étudier l'incidence de cet impôt. En ce qui concerne la propriété non bâtie, trois systèmes sont en présence : le premier consiste à dire que l'impôt pèse sur les consommateurs des denrées agricoles ; le deuxième admet que cette taxe pèse sur le fermier ; et avec le troisième système nous arrivons à ce résultat, tout au moins singulier, que l'impôt foncier, quand il est modéré, ne pèse sur personne. Voyons succinctement les arguments donnés en faveur de chaque système.

On se trompe en pensant que l'impôt foncier retombe sur les consommateurs, attendu que, normalement, le

prix des denrées agricoles, comme celui de toutes les autres, est réglé par la loi de l'offre et de la demande; actuellement, surtout, où il est possible de s'approvisionner à l'étranger, il serait fort difficile pour le cultivateur de rejeter le poids de l'impôt foncier sur le consommateur. Il le pourrait, cependant, dans le cas d'un impôt très lourd et mal assis qui, en restreignant l'étendue des terrains cultivés, occasionnerait une demande considérable de produits par rapport à l'offre, ou une restriction de celle-ci, ce qui ferait hausser le prix des subsistances. L'impôt retombe également sur le consommateur dans le cas où, comme cela a lieu à l'heure présente, il existe des droits de douane élevés à l'entrée des denrées agricoles venant de l'étranger.

Il résulte de ce qui précède que, sauf le cas exceptionnel d'un impôt à la fois très lourd et très mal établi, et de droits de douane élevés, la taxe foncière ne se répercute pas sur les consommateurs, en élevant d'une somme égale à l'impôt le prix des denrées. Le propriétaire foncier seul est atteint par la diminution de la rente de la terre ou revenu net; c'est donc ce propriétaire qui supporte seul l'impôt foncier sur la terre; parmi les auteurs partageant cette opinion nous pouvons citer M. de Parieu (1).

Une fois admis que l'impôt retombe sur le propriétaire, la question se pose de savoir si cet impôt sera supporté dans la même mesure que par les propriétaires successifs du bien-fonds considéré. C'est ici que se place le système suivant lequel l'impôt foncier, quand il est ancien, modéré et bien assis, est sans influence sur le prix des produits et n'est pas supporté par le propriétaire actuel du sol. Dans ce

(1) *Traité des impôts*, t. 1, p. 66 et 271.

système soutenu, entre autres, par Hyp. Passy, l'impôt foncier sur les terres serait payé seulement par le propriétaire qui a été le premier taxé; l'impôt serait ainsi incorporé à la terre, et aucun des propriétaires successifs ne le paierait, parce que le prix du fonds aurait subi une diminution égale à la capitalisation de l'impôt. On raisonne en disant que l'acquéreur d'une terre s'inquiète avant tout du produit net qu'elle lui fournira, comparativement à celui que lui offriraient d'autres placements, entre lesquels il optera, selon que, toutes conditions égales, l'un ou l'autre sera plus rémunérateur. Donc, dit-on, il considérera l'impôt foncier comme une charge attachée au sol, et, par suite, il ne consentira à payer qu'un prix dans la fixation duquel il tiendra compte du montant de la capitalisation de l'impôt.

A cela on peut répondre, semble-t-il, que l'achat d'un bien rural n'est pas toujours nécessairement lié à l'idée du revenu net, la terre étant une propriété d'une nature toute spéciale qu'on acquiert souvent autant pour l'agrément et la considération qu'elle donne que pour la sécurité du placement. Mais laissons ces raisons en partie sentimentales pour des arguments d'un autre ordre. D'abord on peut répondre que ce n'est pas seulement l'acquéreur d'un bien immobilier qui supporte les charges qui le grèvent, mais bien tout acquéreur en général, quelle que soit l'affaire dans laquelle il compte mettre ses capitaux. On ne comprendrait cette préoccupation spéciale à l'égard des biens ruraux que s'ils étaient les *seuls* frappés par l'impôt. Une autre considération qui influe davantage que l'impôt c'est que, comme pour toutes les autres marchandises, le prix des terres est fixé par la loi de l'offre et de la demande, et que, par suite, il s'élève ou s'abaisse suivant que les capitaux et la population sont plus ou

moins abondants et que les premiers sont plus ou moins disposés à s'employer en immeubles.

Ceux qui limitent l'incidence de l'impôt foncier rural au propriétaire primitivement frappé semblent considérer cet impôt comme une charge *fixe, invariable*, tandis qu'en fait l'impôt a considérablement varié en France depuis un siècle. Si on admet ce système d'incidence que nous repoussons, il en résulte qu'il ne faut jamais établir d'impôt foncier où il n'en existe pas, et qu'il ne faut jamais modifier cette taxe quand elle existe, puisque sa diminution correspondrait à un cadeau fait au propriétaire actuel. L'Etat se trouverait ainsi dans l'impossibilité de réparer les inégalités primitives de l'impôt foncier. Cette théorie ne saurait s'appliquer à la France où le législateur, en établissant l'impôt foncier, a eu pour but de le répartir proportionnellement au revenu net qui est très variable. De plus la question de la *péréquation* de l'impôt foncier a toujours été à l'ordre du jour, et les acquéreurs de propriétés rurales ont dû tenir compte de l'effet que devait produire cette mesure de justice si on venait à la réaliser. Ceux dont les terres ont baissé de valeur ont l'espoir d'être dégrevés, et inversement ceux dont le revenu s'est accru doivent s'attendre à une augmentation d'impôt, par suite d'une juste application du principe de la proportionnalité de l'impôt au revenu net. Cependant, malgré les variations résultant chez nous des abaissements successifs du principal de l'impôt et des augmentations dues aux centimes additionnels, cet impôt jouit en fait d'une fixité relative que les acquéreurs ont pu croire définitive, n'attachant qu'une faible importance aux risques de changement ; mais il n'y a là pour eux aucun droit acquis. Comme conclusion de l'incidence de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties

on peut dire en général avec M. H. Denis que « plus l'impôt sera mobile et se proportionnera au revenu effectif et moins sa capitalisation sera possible ». En somme l'impôt retombe sur le propriétaire.

B. Propriétés bâties.

L'incidence de l'impôt foncier sur les propriétés bâties est plus simple à déterminer et obéit à la loi de l'offre et de la demande de logements. C'est ainsi que l'envisagent la plupart des économistes. On peut donc dire que l'impôt pèse sur les locataires dans les pays où l'état de la prospérité et le développement de la population exige pour celle-ci un plus grand nombre de locaux et plus de confortable ; d'où il suit que les immeubles étant très demandés il se produit une hausse dans les prix de location, auquel le propriétaire ajoute le montant de l'impôt sur les propriétés bâties qui le frappe en premier lieu, le rejetant ainsi en entier sur le locataire.

M. H. Denis (1) en étudiant cette incidence en ce qui concerne la partie la plus pauvre de la population considère avec raison l'impôt foncier sur les maisons comme un impôt de consommation quand la demande de logement pour les ouvriers dépasse l'offre, ce qui est le cas dans la plupart des agglomérations industrielles. Il arrive donc que l'impôt, tout en ne frappant cette classe que proportionnellement à sa dépense, l'atteint beaucoup plus durement que les autres, attendu que la dépense du logement prélève une part proportionnellement beaucoup plus forte des petits revenus que des grands, et par suite l'impôt foncier, dans ce cas, devient en fait « *progressif en*

(1) *De l'Impôt*, p. 164 et 165.

sens inverse de la grandeur des revenus et frappe les revenus d'autant plus fort qu'ils sont plus faibles. »

En résumé, tandis qu'en général l'impôt foncier sur les propriétés non bâties retombe sur le propriétaire, l'impôt sur les propriétés bâties retombe le plus souvent sur les locataires.

§ III. — Répartition de l'Impôt foncier.

Il y a deux modes d'établissement de l'impôt foncier : il peut être fixe, c'est-à-dire porter sur les revenus de chaque circonscription territoriale considérés comme invariables; il peut être au contraire mobile, c'est-à-dire suivre les variations des revenus de la propriété foncière, ce qui le rend proportionnel à ce revenu, conformément à la règle primordiale de l'impôt.

En exposant ci-dessus le système de l'incidence de l'impôt foncier nous avons fait prévoir que cet impôt doit être mobile. Reste à savoir s'il doit rester un impôt de *répartition*, comme il l'est actuellement en France, en ce qui concerne la propriété non bâtie, ou devenir, pour celle-ci, comme il est pour la propriété bâtie depuis 1891, (loi du 8 août 1890) un impôt de *quotité*, pour prendre ainsi sa vraie place dans un système financier rationnel. Connaissant les qualités respectives de l'impôt de répartition et de l'impôt de quotité (chap. VII) nous savons combien le premier est improportionnel, et par conséquent injuste, et combien le second est équitable par sa proportionnalité. Pour cette dernière raison le système de la quotité est celui qu'en principe nous devons adopter pour l'impôt foncier, tant sur les propriétés bâties que sur les propriétés non bâties, puisque dans le second

cas il suit les progrès de la richesse agricole et frappe ainsi les revenus de la terre. C'est par cet impôt que nous devons commencer l'application du principe suivant lequel les contribuables doivent être taxés directement et proportionnellement à leurs facultés.

Le système de la quotité est à peu près général dans les législations étrangères. Cependant certains pays ont comme nous un régime fiscal distinct pour chaque nature de propriété, bâtie et non bâtie. Le système de la répartition a été conservé pour cette dernière en considération de la sécurité qu'il donne à l'Etat pour le recouvrement de l'impôt. Le montant de celui-ci étant fixé à l'avance, la répartition du contingent entre les circonscriptions et finalement entre les contribuables, met l'Etat à l'abri des aléas pouvant résulter des modifications du revenu, qui, dans le cas de l'impôt de quotité, influeraient, en cas de moins-value, sur le rendement de l'impôt. On peut d'ailleurs obtenir du système de la répartition les mêmes avantages que donne celui de la quotité en fixant les contingents à la suite d'une sérieuse péréquation résultant de l'évaluation de la propriété non bâtie. C'est ce qui a été pratiqué en Prusse, et c'est ce qui pourrait aussi avoir lieu chez nous. On conserve ainsi la forme de la répartition tout en bénéficiant des avantages de la quotité, grâce à la modification des contingents.

Quoiqu'il en soit, le système de la mobilité de l'impôt foncier sur la propriété non bâtie est loin d'être unanimement accepté en France. MM. Léon Say, Stourm et Cauwès y sont opposés, tandis que M. Paul Leroy-Beaulieu le soutient en y apportant des ménagements qui en tempèrent la rigueur dans l'exécution, et lui feraient perdre par suite une partie des avantages que son application rigoureuse pourrait fournir au Trésor.

On invoque contre la mobilité de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties, la seule en question : le temps nécessaire pour faire les évaluations périodiques, l'incertitude d'obtenir des évaluations exactes, le découragement qui serait, pour l'agriculture, la conséquence de cette mobilité, et enfin l'impossibilité de faire accepter, en France, un tel système aux propriétaires terriens.

En ce qui concerne le temps que demanderaient des évaluations périodiques et l'incertitude d'obtenir des évaluations exactes, le remède a été indiqué depuis longtemps par M. le Marquis d'Audiffret et permettrait de transformer très simplement l'impôt foncier en impôt de quotité. Il consisterait à réunir en une seule administration les différents services comprenant l'enregistrement, les contributions directes et les hypothèques. En effet, par suite de l'enregistrement obligatoire des baux et des différentes autres transactions dont les terres sont l'objet, par aliénation, partage, apport en contrat de mariage, on connaît les prix moyens de vente ou d'aliénation, s'il s'agit d'un apport, et on peut en conclure le revenu que la terre est réputée donner d'après le taux de capitalisation arrêté pour les immeubles dans le pays où ces faits se produisent. On pourrait ainsi centraliser dans chaque canton tous les renseignements sur la propriété foncière. Ce système aurait en outre un grand avantage en ce qu'il permettrait d'établir la valeur et le revenu des terres sans employer les deux moyens si défectueux de la déclaration des contribuables et de la taxation d'office résultant d'une sorte d'inquisition à leur égard. Pour répondre au reproche qu'encourrait la mobilité de l'impôt foncier de décourager l'agriculture, il faut faire une distinction et ne pas pousser l'application du principe jusqu'à l'extrême rigueur. Il serait certainement mau-

vais que les augmentations d'impôt suivissent immédiatement les variations dans le revenu des terres. Aussi, bien que cette augmentation soit rigoureusement juste en principe, nous pensons qu'il faut, dans la pratique, appliquer certains ménagements. En procédant ainsi, et en ne faisant les révisions que tous les dix ans, par exemple, ainsi que le propose M. Paul Leroy-Beaulieu, en accordant, de plus, suivant le même auteur, une exemption de cinq ans pour la plus-value des terres dont la culture a été transformée, on tiendrait suffisamment compte des moins values résultant des perturbations atmosphériques auxquelles l'agriculture est soumise et on ne la découragerait nullement. C'est d'ailleurs ce qui a lieu pour les autres impôts de quotité dont l'augmentation suit toujours celle de la matière imposable. Il en est ainsi spécialement pour l'impôt des patentes, dans lequel on tient compte de l'importance, de l'outillage et du local ; si ces quantités augmentent, l'impôt suit une marche analogue et ce système n'a pas arrêté les progrès industriels. Rien ne s'oppose donc à ce qu'on fasse l'application des mêmes procédés à l'agriculture, surtout avec les tempéraments indiqués ci-dessus.

Reste la dernière raison, celle d'après laquelle jamais, en France, le propriétaire terrien ne supporterait un impôt qui suivrait les variations du revenu des terres. « Transformer l'impôt foncier en un impôt sur le revenu des terres est chez nous, dans notre état social politique et administratif, une impossibilité absolue », ainsi s'exprimait M. Léon Say en 1882 (1).

M. Stourm admet l'introduction du système de la quotité à l'égard des propriétés bâties, celles-ci se prêtent

(1) Le dégrèvement de l'Impôt foncier.

mieux à l'application d'un tarif, étant dans un moins grand nombre de mains et leurs revenus étant beaucoup moins variables que ceux de l'agriculture, et d'une base plus commode pour la constatation du revenu. « Mais étendre la quotité à l'impôt sur la propriété non bâtie, assujétir la terre à un tarif, mettre le cultivateur en rapport direct avec l'agent du fisc, voilà ce qu'on ne rencontre plus, ni en Belgique, ni en Italie, ni en Bavière, ni en Prusse, et ce qui serait impraticable en France ! (1) » L'Administration des finances semble également redouter la substitution de la quotité à la répartition, à cause de la défiance des populations et de l'extrême difficulté de l'assiette. De plus la répartition a cet avantage de ne pas mettre les contribuables aux prises avec les agents du fisc, puisqu'elle a lieu par les soins des intéressés.

Peut-être cependant s'exagère-t-on les difficultés que présenterait la transformation dont il s'agit. Celle qui a été opérée pour la propriété bâtie constitue en tout cas un précédent favorable, qu'on peut utilement invoquer en faveur de la propriété non bâtie. On en jugera par les résultats suivants empruntés au remarquable rapport de M. Adolphe Coste (2), auquel nous aurons souvent à recourir dans la suite de ce travail. Pour l'évaluation du revenu des propriétés bâties, « les agents des contributions directes ont fait choix d'un certain nombre de types de propriétés dont ils ont déterminé le revenu réel ou valeur locative par les baux et autres documents fournis par l'Enregistrement ; ils ont ensuite assimilé à ces types connus toutes les autres propriétés d'une même

(1) Stourm, *Systèmes généraux d'impôts*, p. 313.

(2) *Rapport général présenté au nom de la commission extra-parlementaire de l'Impôt sur les revenus* par M. Adolphe Coste.

commune. Une fois le revenu réel obtenu, on en a inféré le revenu net imposable en réduisant d'un quart la valeur locative des maisons et d'un tiers celle des usines pour tenir compte des dépenses d'entretien des immeubles et des frais généraux d'exploitation. »

Pour juger de l'exactitude avec laquelle l'opération avait été conduite par l'administration, il suffira de dire que, sur 9.066.919 propriétés recensées, d'un revenu net de 2.085.484.467 fr. il n'y a eu lieu à rectification que pour 24 millions et demi, soit une erreur en trop de 1,18 % qui, comme le dit le rapport « impliquait évidemment des erreurs en moins compensatrices que les contribuables n'ont pas relevées. » Ce sont là des résultats absolument remarquables et il n'y a aucune raison de croire que la même exactitude ne puisse être obtenue en ce qui touche l'évaluation du revenu des propriétés non bâties. Il semble donc que la difficulté soit moins grande qu'on le suppose. M. Buffet, dont le nom fait également autorité en matière financière, déclarait au Sénat, dans la séance du 4 août 1890, que la propriété non bâtie est plus facile à évaluer que la propriété bâtie et que les évaluations de la première qui ont été faites ont été soumises au contrôle des corps élus, tandis que celles de la seconde sont l'œuvre personnelle de l'administration, et nous avons vu la manière remarquable avec laquelle ce travail avait été exécuté. Telles sont les raisons qui nous portent à penser qu'il faut adopter pour l'impôt foncier le principe de la *variabilité de quotité*, de préférence à celui de la *fixité de répartition*. En faisant de l'impôt foncier un impôt de quotité, on atteindra d'ailleurs le but que l'Assemblée Constituante avait en vue, puisque, pour corriger l'impôt de répartition, la loi du 2 messidor an VII, (titre 1^{er}, art. 3) avait déclaré que

tout contribuable qui prouverait qu'il payait en principal une taxe supérieure à la proportion générale déterminée par la loi (fixée au $\frac{1}{5}$ du revenu foncier) aurait droit à une réduction.

On peut, du reste, atténuer les prétendus inconvénients de la quotité, en abaissant le taux de l'impôt, ainsi qu'on l'a fait en Belgique comme nous l'apprend M. H. Denis où, depuis 1867, l'impôt foncier est devenu un impôt de quotité, ce qui n'a cependant pas eu pour effet de faire suivre à l'impôt foncier, d'une manière plus rigoureuse, les variations du revenu foncier, à cause de la préoccupation de rendre la participation du revenu foncier aux charges publiques invariable. Le législateur « *en constatant l'élévation du revenu imposable en 1867 a abaissé la quotité de l'impôt*. Si l'on détermine, en effet, la proportion du *revenu imposé* depuis le commencement du siècle, on constate qu'elle obéit à une loi de décroissance » et ceci tout en tenant compte des centimes additionnels au profit des provinces et des communes. La conclusion à laquelle aboutit le savant auteur c'est que « les accroissements du revenu foncier ont, en très grande partie, dans le cours de ce siècle, échappé à l'impôt foncier.....; en second lieu, aux élévations constatées, ont correspondu un abaissement de la quotité proportionnelle prélevée par l'impôt, et une tendance à rendre le produit de l'impôt invariable et indépendant des variations du revenu, au moins dans une certaine mesure (1). » De cette manière on peut combiner les avantages qu'offre la méthode scientifique de la quotité avec ceux que présente l'impôt de répartition, qui sont de n'inquiéter le contribuable que dans la mesure du minimum, et d'assurer la fixité

(1) H. Denis, *L'Impôt*, p. 169 et 170.

de l'impôt pour le contribuable et celle du rendement pour le Trésor. C'est, croyons-nous, le résultat auquel on est parvenu en Prusse.

Du reste, si attaché que nous soyons, en principe, au système de la quotité, nous devons reconnaître qu'en ce qui concerne la taxation de la propriété non bâtie, cette question ne présente pas un intérêt pratique de premier ordre. Nous lisons en effet dans le *Rapport général* de M. Ad. Coste déjà cité :

« Il restait finalement à se prononcer sur le mode de perception de l'impôt foncier. Devait-il être un impôt de quotité comme la contribution des propriétés bâties ou devait-il être comme aujourd'hui un impôt de répartition ?

« Il n'a pas semblé à la Commission que la question pût être dès maintenant tranchée, ni même qu'elle offrît un grand intérêt. Au lendemain d'une nouvelle évaluation, l'impôt quel qu'il soit, groupé ou non par contingents collectifs, équivaut toujours à un impôt de quotité. Notre contribution foncière, a-t-on dit, n'est encore à l'heure actuelle qu'un impôt de quotité mal assis, qui se perpétue par un abonnement indéfini et auquel on n'a donné que la forme de la répartition, la forme seulement, puisque la perception continue à se faire sur des revenus cadastraux invariables. Il importe avant tout de rectifier l'assiette de l'impôt et l'on sera en mesure, après l'achèvement des travaux d'évaluation, de se prononcer pour le mode de perception qui paraîtra le plus convenable.

« La forme de l'impôt est une question secondaire, mais un point beaucoup plus intéressant est celui de la fixité ou de la variabilité des évaluations du revenu foncier. L'évaluation annuelle, ou même quinquennale, a paru impossible à tous, tant à cause des dépenses qu'une

opération aussi vaste entraîne nécessairement que de la lenteur habituelle des modifications de la matière imposable. Enfin, et surtout, il paraît désirable d'encourager le progrès agricole par une certaine fixité de l'impôt. . . La Commission s'est bornée à indiquer qu'il faudrait au moins observer un intervalle de dix ans (1). »

En résumé, si l'introduction du système de la quotité est aussi difficile que le prétendent les auteurs que nous avons cités et dont l'administration^{*} supérieure des finances partage la manière de voir, le plus simple serait de conserver l'impôt foncier sur les propriétés non bâties comme impôt de répartition, en le proportionnant aux revenus, l'administration possédant, grâce aux évaluations auxquelles elle a fait procéder en 1879 et en 1884, tous les renseignements nécessaires pour opérer ce travail. On obtiendrait ainsi, pratiquement et économiquement la réforme de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties.

§ IV. — Péréquation de l'impôt foncier. — Cadastre.

L'impôt foncier a été réparti, au début, en exécution de la loi des 23 novembre-1^{er} décembre 1790 entre les divisions administratives proportionnellement aux anciens impôts pesant sur les immeubles (Voir chap. I). Cette manière d'opérer, bien que vicieuse, puisqu'elle ne faisait que continuer d'anciennes inégalités, était la seule immédiatement praticable au moment où l'impôt foncier fut établi.

Le montant de l'impôt fut fixé au 1/6 de l'évaluation des revenus fonciers comprenant les sommes encaissées

(1) *Rapport précité*, p. 1037.

par les propriétaires à titre de fermage et de loyers. Le revenu net fut estimé, quoiqu'on manquât à ce sujet de données précises, à 1440 millions, dont le 1/6 était 16,66 % de revenus, et donnait 240 millions, auxquels on ajouta cinq sous par livre pour les dépenses des départements, donnant 60 millions, soit au total 300 millions c'est-à-dire 20,83 % du revenu. L'impôt comprenait, alors, et il en a été ainsi jusqu'à la réforme de 1890, la taxe sur les propriétés non bâties et celle sur les constructions. L'impôt foncier fut, à l'origine, un impôt de répartition dont chaque législature devait déterminer le montant.

Cet impôt, bien que moins lourd que les nombreuses taxes qui grevaient la propriété sous l'ancien régime, n'en était pas moins établi à un taux trop élevé, et le recouvrement complet n'en put avoir lieu. Ce qui explique la somme considérable demandée à l'impôt foncier, c'est que celui-ci était la plus importante des taxes directes établies par l'Assemblée Constituante qui voulait supprimer la plupart des impôts indirects. Outre son taux élevé l'impôt foncier fut surtout difficile à percevoir à cause des inégalités de sa répartition, faite, à défaut d'autres indications, au prorata des anciens impôts. Pour ces raisons l'impôt foncier fut de 1791 à 1821 l'objet de neuf dégrèvements qui en abaissèrent le *principal* de 240 à 154 millions. D'autres dégrèvements opérés sous le second Empire et la République l'ont encore abaissé à 103 millions (1). Ainsi on assiste à ce phénomène que

(1) Les évaluations budgétaires pour 1897, concernant l'impôt foncier, étaient les suivantes en chiffres ronds :

Propriétés bâties	Etat	81 900 000	Départ ¹	38 000 000	Comm.	36 600 000	Total	156 500 000 (chiffre fort)
non bâties		118 600 000		62 400 000		67 400 000		248 400 000

On sait de plus qu'une loi récente de 1897 a dégrèvé les petites cotes du quart du principal de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties. Cette loi coûte au Trésor 25 000 000 fr.

tandis que, depuis un siècle, la surface cultivée a doublé et que, par suite des progrès de toute nature accomplis pendant la même période, le revenu de la terre a considérablement augmenté (malgré des crises partielles), le principal de l'impôt est resté invariable, et l'impôt sur la propriété non bâtie a été réduit de 127 millions, soit de plus de moitié, tant les divers gouvernements ont reconnu l'inégalité et l'injustice de sa répartition (1). Celles-ci sautent aux yeux, si l'on tient compte de ce fait que les revenus imposables de la propriété non bâtie, évalués en 1851-1863 à 1905 622 436 fr., s'étaient élevés en 1879 à 2645 505 565 fr. soit en chiffres ronds une augmentation de 740 millions. Depuis, à la suite de la crise agricole, le revenu imposable est descendu (d'après la révision sommaire opérée en 1884 des travaux de 1879-1881) à 2581 592 308 fr., laissant encore une augmentation sur le revenu net de 1851 de 676 millions, en chiffres ronds. Pendant cette même période les contingents annuels du principal de l'impôt restèrent stationnaires. Les modifications à faire subir aux chiffres qui précèdent par suite des changements de territoire ne les affectent que dans une très faible mesure.

Ces chiffres ont été ramenés à des termes comparables par M. Boutin, ce qui donne pour la période entre 1851 et 1879, 764 millions d'augmentation de revenus soit 41, 89 % d'une part, tandis que d'autre part le principal de la contribution des propriétés non bâties non seulement restait immobile, mais même rétrogradait légèrement de 117 395 562 fr. en 1851 à 117 349 181 fr. en 1879. Quant à la diversité des situations individuelles elle ré-

(1) Proposition de loi de M. La Batut, etc., sur le dégrèvement de la propriété foncière, du 25 mai 1897, Chambre n° 2457.

sulte de la différence entre l'accroissement énorme de certains revenus, tandis que l'impôt est demeuré immuable, ce qui le rend d'autant plus improportionnel. Il résulte des chiffres de l'évaluation de 1879 en ce qui concerne les propriétés non bâties, que le taux moyen d'imposition de 4,49 % se trouvait dépassé dans 46 départements, tandis qu'il s'en trouvait 40 taxés au-dessous, variant entre un maximum de 7,71 % et un minimum de 2,50 (Corse 0,95 %). L'enquête de 1884, sur ces mêmes propriétés, accusait un taux moyen de 4,60 %, dépassé dans 41 départements, tandis que 45 autres se trouvaient au-dessous et que les taux extrêmes varient entre un minimum de 1,99 et un maximum de 7,25 %. Tels sont les résultats auxquels conduit la répartition entre les départements pour la propriété non bâtie. En ce qui concerne la propriété bâtie, l'enquête de 1889 accusait un taux moyen de 3 %, avec un minimum de 1,67 et un maximum de 5,04 %. Ces statistiques nous révèlent une double inégalité de répartition entre les départements pour les diverses natures de propriétés et entre la propriété bâtie et la propriété non bâtie, la première n'étant imposée en moyenne qu'à 3 % tandis que la seconde l'est à 4,60 % (1). La répartition, en ce qui concerne les arrondissements, du contingent départemental n'est pas moins défectueuse, de même que celle entre les cantons; partout, en ce qui concerne la propriété non bâtie, les inégalités de la répartition primitive sont d'autant plus sensibles « que depuis qu'a été opérée la répartition entre les communes, tandis que le revenu des terres en vignes ou des prairies d'élevage a quadruplé ou quintuplé, le revenu de

(1) Voir à ce sujet le remarquable Atlas de statistique financière du Ministère des Finances, Cartes n^{os} III, IV, V, VI, VII.

beaucoup de terres sur les plateaux montagneux est resté stationnaire (1). » Les inégalités de la répartition sont encore bien plus vivement senties par suite des centimes additionnels, qui font plus que doubler le poids de l'impôt. Il semble qu'en ce qui concerne la péréquation les conseils généraux et d'arrondissement n'aient pas usé de l'initiative que la loi leur laisse, en ce qui concerne la modification du contingent, en tenant compte des modifications survenues depuis le cadastre dans la richesse relative des circonscriptions. Ceci s'applique également en ce qui concerne les communes.

Il faut remarquer que même en ramenant au taux moyen de 4,60 % tous les contingents départementaux, le problème de la péréquation de l'impôt ne serait pas par le fait résolu, à cause des autres inégalités locales, attendu que d'arrondissement à arrondissement, de commune à commune et de propriétaire à propriétaire à l'intérieur de chaque commune, il y a des inégalités comparables à celles qu'on observe d'un département à l'autre. C'est là la difficulté du problème de la péréquation.

On peut dire que la question de la péréquation de l'impôt foncier est depuis 20 ans à l'ordre du jour. On a déjà adopté des mesures qui ont remédié aux principaux défauts de l'inégalité de la répartition. C'est ainsi qu'en 1882, au lieu d'un contingent unique pour les propriétés bâties et non bâties, un contingent spécial a été établi pour chacune d'elles, l'impôt restant néanmoins de répartition. C'était un premier pas qui a été suivi d'une réforme plus importante réalisée par la loi du 8 août 1890, qui a complété la séparation entre les deux impôts, celui sur la propriété bâtie devenant un impôt de quotité,

(1) Cauwès, *Cours d'économie politique*, vol. iv, p. 348 à 355.

tandis que celui sur la propriété non bâtie restait de répartition ; ce n'est donc plus qu'à l'égard de ce dernier que les conseils généraux et les conseils d'arrondissement ont à fixer les contingents respectifs des arrondissements et des communes.

Une conséquence de la transformation de l'impôt sur la propriété bâtie a été de corriger dans une certaine mesure les plus fortes inégalités de la répartition en ce qui concerne les propriétés non bâties : le taux de l'impôt sur la première a été porté à 3,20 % de la valeur locative, tandis qu'un dégrèvement de 15 200 000 fr. était accordé à la propriété non bâtie, ce qui a permis de soulager les départements les plus imposés en ramenant à 4,50 % le taux maximum de l'impôt pour les 40 départements les plus chargés, tandis que les autres le sont au-dessous de ce chiffre. Non seulement la répartition a été ainsi améliorée, mais on peut même dire que la péréquation a été opérée, de fait, en ce qui concerne la propriété bâtie grâce à l'adoption de la même quotité pour l'ensemble du pays. De plus, des évaluations devant avoir lieu tous les 10 ans, cet impôt, comme les autres de quotité, donnera un rendement correspondant au développement de la matière imposable.

En ce qui touche la propriété non bâtie, le progrès réalisé est loin d'être le même au point de vue de la péréquation. On a bien fait disparaître les inégalités les plus criantes et opéré des dégrèvements en faveur des départements les plus imposés, mais on n'a pas, par contre, augmenté le contingent des 34 départements taxés au-dessous du taux moyen. De plus, ainsi que nous l'avons vu, l'impôt foncier sur la propriété non bâtie ne donne qu'un faible rendement, par suite des dégrèvements dont il a été l'objet, et cela bien que le revenu foncier

ait pu considérablement augmenter dans certains cas.

Le dernier dégrèvement est celui récemment accordé, par la loi de juillet 1897, en faveur des petites cotes au-dessous de 10 fr. et 25 fr., auxquelles remise est faite du quart du principal de l'impôt sur les propriétés non bâties. Le plus clair résultat de cette loi, (inspirée surtout par des préoccupations d'ordre électoral que nous n'avons pas à apprécier) est d'enlever au Trésor 25 millions, tout en ne procurant aux contribuables visés qu'un avantage à peu près nul, à cause de la somme infime (quelques décimes) dont ils seront dégrevés. En dehors de cette perte sèche, sans compensation réelle, cette mesure aggrave encore les inégalités de l'impôt foncier. Elle présente en outre un inconvénient très grave, c'est de changer le caractère de l'impôt qui, au lieu de rester *réel* (ce qui est de la nature même de l'impôt foncier) devient *personnel*, à l'exemple de l'impôt allemand sur le revenu, puisqu'au lieu de porter simplement sur les parcelles, d'après leur valeur, il variera suivant le propriétaire auquel elles appartiennent (1).

Il n'y a réellement qu'un procédé pour obtenir la taxation proportionnelle de la propriété non bâtie, c'est d'en faire une nouvelle évaluation. Mais celle-ci n'est pas sans présenter de nombreuses difficultés, surtout au point de vue financier. Un projet de loi dans ce sens a été déposé le 22 octobre 1895. La nouvelle évaluation aurait en vue la détermination du revenu net moyen des propriétés, c'est-à-dire le prix du fermage annuel qu'en tire le propriétaire quand il les afferme, ou lorsqu'il les exploite par lui-même. Ce travail serait confié aux

(1) Voir, *Economiste Français* du 24 juillet 1897, p. 106, la critique de M. Paul Leroy-Beaulieu.

contrôleurs des contributions directes, aidés des percepteurs, chargés du classement de 150 millions de parcelles au nom des divers propriétaires, et assistés de classificateurs nommés par les Conseils municipaux. La révision des évaluations serait confiée à des commissions cantonales, avec droit de recours à des commissions siégeant au chef-lieu du département, tandis que les contestations entre contrôleurs et classificateurs seraient de la compétence du préfet, avec recours au ministre. Il y aura lieu d'indemniser les contrôleurs, classificateurs, les secrétaires de mairies, ainsi que les comptables chargés du dressement des 14 millions de cotes. En ajoutant les frais d'impressions et autres, le total est évalué, sans exagération, à 25 millions ; cette somme peut donc être considérée comme un minimum.

Deux procédés se présentaient pour faire face à cette dépense, ou bien l'inscrire au budget général, ou bien la mettre au compte des intéressés au moyen de l'imposition de centimes additionnels. C'est ce dernier moyen que propose le projet, et c'est le plus logique. Mais on se heurte à la résistance des agriculteurs qui prétendent que les charger d'une telle dépense serait manquer aux promesses de dégrèvement qu'on leur a souvent faites. Et il est bien certain que le précédent qui a empêché de relever le contingent des départements insuffisamment imposés, — malgré ce que cette mesure avait de juste au point de vue de la solidarité nationale qui veut que chaque partie du territoire (comme chaque individu) soit imposée en raison de ses facultés — est de mauvais augure pour l'accomplissement de l'opération dont il s'agit. De plus, il ne faut pas se dissimuler les difficultés résultant, pour la détermination des parcelles, des confusions et des erreurs du cadastre, ainsi que sur l'origine de la pro-

priété. On est amené à conclure que pour mener à bien la nouvelle évaluation des propriétés non bâties il faudrait refaire le cadastre. Cette réfection servirait non seulement à établir la péréquation, mais encore elle aiderait à fixer l'assiette de la propriété en déterminant ses limites ainsi que les servitudes et les hypothèques qui la grèvent.

Cadastre. — Pour réaliser la réforme cadastrale et hypothécaire, il faut le concours effectif des diverses administrations fiscales : les contributions directes pour ce qui concerne l'assiette de l'impôt et les évaluations cadastrales, l'enregistrement qui est au courant des mutations de propriétés et des hypothèques qui peuvent les grever.

« En l'état actuel de notre législation, dit M. Flour de Saint-Genis (1), le cadastre parcellaire, dépourvu de l'autorité qu'il avait dans les terriers de l'ancienne France, n'est plus qu'un instrument fiscal défectueux, emprunté à l'arbitraire financier des lois romaines, et dont la valeur reste souvent discutable. »

« Ce qui constitue véritablement l'état civil de la propriété, ce n'est pas son plan, c'est le dossier de ses titres juridiques, c'est l'ensemble des contrats successifs qui en constatent le groupement ou les démembrements et qui, par l'indication des transferts d'un propriétaire à l'autre, fixent, chaque fois, avec un élément de plus, l'identité de l'immeuble. Le plan est une des pièces du dossier ; il y joue le rôle de la photographie qu'un individu ayant à justifier de son identité apporte à l'appui de son extrait de naissance, de son livret militaire, de son contrat de mariage et de sa carte d'électeur. »

(1) *La Réforme hypothécaire et le projet du Gouvernement.* — *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1897.

Actuellement, depuis la loi du 22 décembre 1888 sur les associations syndicales, permettant aux communes de constituer un syndicat de bornage réunissant les conditions de majorité requises, et la loi du 11 décembre 1895 sur la rénovation du cadastre, les communes sont à même de refaire leur cadastre grâce au concours de l'Etat. On peut même dire que les expériences déjà faites récemment dans la Haute-Savoie et la Loire-Inférieure, de même que les nouveaux procédés de mensuration rapide résultant du nouvel outillage topographique rendent cette réfection du cadastre rapide et relativement peu dispendieuse. De cette façon l'Etat se trouverait dégagé du souci de refaire le cadastre, ce soin rentrant dans les attributions des autorités municipales, juges du moment où elles croiront devoir accomplir cette réforme en utilisant les contrats d'acquisition et les bornages.

Pour obtenir ainsi une réfection véritablement économique du cadastre et sa mise à jour perpétuelle, il faut charger de ce soin les particuliers eux-mêmes. Le moyen consiste à fournir aux notaires des documents de nature à déterminer juridiquement l'identité des immeubles, de manière à fixer leur valeur exacte. A chaque mutation que subirait l'immeuble, le fait qui l'affecte serait mentionné et renforcerait pour ainsi dire son identité modifiée. Dans ces conditions, « le contrat affirme le droit sur un fonds, l'extrait du plan sera la carte d'identité de ce fonds (1). »

Ce procédé de la réfection facultative laissée à l'initiative des communes ne constitue qu'une solution partielle et aléatoire du problème de la péréquation, cette dernière

(1) *M. Flour de Saint-Genis*, article cité, p. 313.

ne pouvant être complètement réalisée que par une réfection intégrale du cadastre. Reste à savoir dans quelles conditions elle serait réalisable et à cet égard règne la plus grande incertitude. La plupart des économistes et des hommes d'Etat reculent devant les difficultés d'un nouveau cadastre, et on comprend leurs craintes en présence des renseignements fournis par des hommes dont l'opinion fait autorité. Ainsi M. l'ingénieur en chef Debray estime qu'il est nécessaire de procéder à une réfection intégrale. Quant à la dépense, M. l'ingénieur en chef Celler l'évalue à 500 millions, si le cadastre était précédé d'abornements des lieux dits, et à 800 millions s'il avait lieu avec abornement général, ce qui serait le fait réel. L'enquête faite par la Commission du cadastre a permis de constater qu'en France un tiers de la propriété n'est pas bornée ; la conséquence est que le nombre des procès en bornage est assez élevé (environ 5600 annuellement) et que ce chiffre est loin d'indiquer le nombre réel des difficultés qui seraient évitées grâce à un cadastre bien établi et tenu à jour. On cite le cas de propriétaires d'une commune de la Haute-Savoie qui, fatigués des nombreux procès fonciers qui leur coûtaient en moyenne 1500 francs par an depuis 20 ans, s'entendirent pour faire borner leurs propriétés, et où depuis cette époque tous les procès de limites ont disparu. Et cependant, malgré ses réels avantages, les propriétaires fonciers ne demandent pas que le bornage soit déclaré obligatoire, en tant qu'il doit être exécuté à leurs frais (1).

Le Comité des essais de la même commission prévoit

(1) Proposition de la loi de M. Boudenoot sur la révision du cadastre. Chambre des Députés. Session de 1894, n° 373.

un chiffre moins élevé que celui indiqué ci-dessus. En prenant pour base la dépense suivant le nombre d'heures employées à la réfection des plans dans les communes prises pour types, il est arrivé à chiffrer la dépense comme suit : triangulation 20 millions ; reconnaissance des parcelles 30 millions, lever, calcul et rapport des plans 250 millions, soit au total 300 millions. Mais ce chiffre de 300 millions peut être considéré comme un maximum, attendu, dit le rapporteur, que ces essais ont eu lieu « dans des conditions anormales et qu'un service organisé obtiendrait un meilleur rendement des mêmes « procédés. Il n'est pas douteux qu'une étude plus approfondie des méthodes et des instruments ne conduise à « des simplifications en les appropriant d'une façon plus « spéciale aux opérations cadastrales. »

D'ailleurs, au lieu de lever toutes les parcelles, au nombre de plus de 150 millions, on pourrait ne lever que les *îlots de propriétés* (réunions des parcelles contigues appartenant au même propriétaire et qui sont au nombre de 62 millions environ, ce qui semblerait devoir réduire le chiffre primitif de la dépense à environ 150 millions. Au point de vue de l'assiette de l'impôt, on pourrait évaluer sommairement la proportion de revenu des diverses natures de cultures (environ 3 parcelles) formant chaque îlot. En regard de cette cause de diminution de dépense, il faut tenir compte de l'augmentation des frais résultant de l'établissement des livres fonciers au sujet de laquelle on n'a encore aucune donnée positive faute d'expériences concluantes (on procède à des essais au moment où nous écrivons ces lignes). Il ne semble pas toutefois que cette dépense doive être plus élevée que celle occasionnée par les opérations techniques, c'est-à-dire environ 150 millions, soit un total pour la réfection

totale ainsi comprise 300 millions, en chiffre rond. Ce cadastre serait moins complet que le cadastre parcellaire, cependant il pourrait encore rendre de précieux services au point de vue de la péréquation de l'impôt et de l'état civil de la propriété rurale. Mais pour qu'il en soit ainsi, il faudra veiller constamment à la tenue à jour du nouveau cadastre en notant soigneusement sur les plans toutes les modifications atteignant la propriété, seul moyen de tirer de la dépense le maximum d'utilité, c'est-à-dire de tenir avec la même régularité « le registre des mutations et le plan cadastral, le livre terrier et le livre fiscal (1). » Ce chiffre de 300 millions nous paraît encore très élevé, en vue d'obtenir un cadastre non parcellaire, mais seulement par masses de cultures, ce qui du reste est suffisant.

Le travail et par suite la dépense du cadastre pourraient être réduits considérablement s'il était procédé au préalable à des remembrements de propriété analogues à ceux opérés dans le Grand Duché de Luxembourg, dans plusieurs Etats Allemands et en Autriche. Quelques opérations de ce genre ont également eu lieu dans nos départements de l'Est et notamment dans la Meurthe-et-Moselle, où on estime à 25 % la plus value acquise par les territoires ainsi réorganisés. Les bornages, dont nous avons déjà parlé, ainsi que les remembrements (ces derniers fondés non sur des échanges forcés comme dans les pays allemands, ce qui répugne absolument à notre caractère, mais consentis à l'amiable d'après l'avis d'une commission arbitrale nommée par les propriétaires eux-mêmes), faciliteraient beaucoup la réforme cadastrale en

(1) Jules Challemel. Les livres fonciers et la Commission du Cadastre, *Revue politique et parlementaire*, III, p. 265.

la simplifiant. Malheureusement la défiance et l'ignorance de nos populations rurales les empêcheront pendant longtemps encore de profiter des avantages de l'association au point de vue du remembrement facultatif. Espérons cependant que l'exemple donné par nos populations de l'Est ne sera pas entièrement perdu pour les autres parties du pays.

Cette dépense ainsi réduite serait trop considérable si on ne devait pas en tirer le bénéfice financier qu'elle comporte, c'est-à-dire l'extension du système de la quotité à l'impôt sur les propriétés non bâties qui, d'après des hommes très compétents, semble présenter de si grandes difficultés. M. Léon Say (1) a été jusqu'à dire, dans un discours du 4 mars 1881 : « Je considère que le gouverne-
« ment qui entreprendrait une pareille tâche, dût-il l'ac-
« complir et surtout s'il l'accomplissait, ne pourrait pas y
« survivre..... La seule pensée de soumettre les cultiva-
« teurs de toute la France à une sorte d'exercice, ana-
« logue à celui que n'ont pas pu supporter les bouilleurs
« de cru, c'est au point de vue administratif comme au
« point de vue politique, une entreprise qui ne supporte
« même pas l'examen. » Si l'opinion de M. Léon Say doit être considérée comme exacte, ou, en d'autres termes, si l'application d'une mesure de simple justice doit être une cause de trouble dans le pays parce qu'elle aura pour conséquence de faire payer les propriétaires de biens ruraux conformément à leurs facultés imposables, il vaut mieux renoncer franchement à la réfection générale du cadastre et en rester aux moyens lents de péréquation partielle.

Un de ces moyens consisterait à revenir purement et

(1) Cité par M. Stourm, *Systèmes généraux d'impôts*, p. 313 et 314.

simplement à la législation de l'an VII qui comprend deux lois, celle de frimaire et celle de messidor.

La loi de frimaire, art. 7, est ainsi conçue : « Pour ras-
« surer les contribuables contre les abus dans la répar-
« tition, il sera déterminé chaque année par le corps
« législatif une proportion générale de la contribution
« foncière avec les revenus territoriaux, au delà de la-
« quelle la cote de chaque individu ne pourra être éle-
« vée. »

La loi du 2 messidor, art. 3, porte : « Tout contribuable
« dont la cote de contribution foncière se trouve portée
« au-dessus de la proportion générale déterminée par
« la loi entre cette contribution et les revenus territo-
« riaux a droit à une réduction. Chaque commune,
« chaque canton et chaque département ont également
« droit à une réduction dans le même cas. »

Il y aurait, semble-t-il, intérêt, pour obtenir la péréquation de l'impôt foncier sans recourir au cadastre, à revenir aux dispositions qu'elle édicte. Tous les ans la loi de finances fixerait, au moyen des données recueillies par l'administration des contributions directes, la proportion maxima entre la contribution et le revenu. En commençant par un chiffre qu'on réduirait ensuite d'année en année, il serait possible d'arriver, sans grande difficulté, à faire disparaître les inégalités les plus criantes. Les dégrèvements auxquels les réclamations des propriétaires imposés au-delà de la proportion fixée donneraient lieu, ou bien seraient imputés sur les excédents budgétaires, ce qui est de tradition en matière d'impôt foncier, ou bien, ce qui serait préférable, au point de vue de la justice et du rendement, seraient répartis, par voie d'augmentations, sur les propriétaires moins imposés.

Comme le fait remarquer M. Honette, la réclamation du contribuable serait l'instrument de cette réforme. Elle consiste à appliquer aux particuliers, c'est-à-dire à la répartition individuelle, la méthode des dégrèvements et retranchements successifs accordés aux départements taxés au-delà de la moyenne. Avec ce système, la péréquation au dernier degré se ferait lentement, ou plutôt elle tendrait toujours à se faire ; la péréquation absolue ne pouvant résulter que d'une refonte ou tout au moins d'un rajeunissement du cadastre. Après un délai que le législateur pourrait abréger ou étendre, suivant l'occurrence, ces éliminations successives des abus ramèneraient l'impôt foncier à un impôt assez uniforme. Il y aurait sans doute encore des propriétés ménagées, mais l'énorme inégalité dont se plaignent certaines régions serait considérablement réduite.

« Si alors les circonstances exigeaient que l'Etat fit
« appel aux ressources du sol, n'est-il pas manifeste qu'il
« se trouverait en présence d'une matière imposable
« mieux préparée à supporter le fardeau qui serait jugé
« nécessaire. On a dit quelquefois et avec vérité que
« l'immunité dont a joui la terre après nos désastres avait
« sa cause non dans le poids excessif de l'impôt, mais
« dans l'inégalité excessive de sa répartition. »

« L'essentiel dans le présent, et peut-être pour l'avenir,
« est donc de soulager les propriétaires trop lourdement
« grevés ; on y arrivera infailliblement par la méthode
« qu'avait adoptée la loi de frimaire, promptement ou
« lentement au gré des pouvoirs publics, sans encombre,
« sans embarras ni sans le coût d'un cadastre nouveau,
« et par un procédé dont la législation de l'impôt foncier
« spécialement a expérimenté la valeur. »

Nous avons tenu à citer plusieurs extraits de l'étude

de M. Honette parce que le système qu'il propose est certainement le plus ingénieux pour arriver à la péréquation en dehors du cadastre. Mais on voit combien il est encore défectueux, ainsi que le reconnaît l'auteur, la péréquation absolue ne pouvant être obtenue qu'avec une refonte du cadastre; de plus, la méthode qu'il propose ne fait pas de l'impôt foncier un impôt de quotité proportionnel au revenu des terres et variant avec lui, c'est pourquoi nous lui préférons le système indiqué ci-dessus de *rajeunissement du cadastre*. Ce cadastre ainsi révisé et tenu à jour aurait l'avantage de pouvoir servir de titre propriété dans les conditions de l'*act Torrens*.

§ V. — Réforme (1).

a). *Propriétés bâties*. — Ainsi qu'on a pu le voir, l'impôt foncier, considéré comme une des branches de l'impôt sur le revenu, a subi de sérieuses améliorations depuis quelques années, notamment en ce qui concerne la taxation du revenu des propriétés bâties. Il en résulte que cette contribution est devenue la plus parfaite de notre système fiscal. Les réformes qu'elle comporte sont les suivantes :

1° L'égalité du taux de l'impôt avec celui des autres revenus provenant des capitaux. Cette réforme constitue la simple application du principe de l'égalité devant l'impôt. Celle-ci peut-être réalisée soit par l'élévation du taux actuel de l'impôt sur la propriété bâtie (3, 20 %) à celui dont sont frappées les valeurs mobilières, etc., (4 %); soit par l'abaissement du taux de ces

(1) Voir *Rapport général de la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus*, par M. Adolphe Coste, p. 1032 à 1037.

dernières, rendue possible par l'augmentation de recette résultant de la taxation de revenus qui, jusqu'à présent, échappaient à l'impôt, et que notre projet de réforme y soumet de manière à les atteindre tous sans exception.

2° La réduction à 5 ans, au lieu de 10 ans, de l'intervalle entre les révisions périodiques de l'évaluation des valeurs locatives. Ce renouvellement plus fréquent permet, conformément au principe de la proportionnalité de l'impôt au revenu, de suivre de plus près les fluctuations du revenu locatif, d'y proportionner l'impôt devenu de quotité, ce qui est à la fois avantageux pour le Trésor et pour le contribuable et conforme à la justice.

3° Déduction des intérêts des dettes hypothécaires sur le revenu net imposable. Cette réforme que nous retrouverons également en ce qui concerne la propriété non bâtie a été très bien motivée par la Commission extraparlamentaire. Le rapporteur général, M. Adolphe Coste, rappelle la nature de l'hypothèque qui est la constitution d'un droit réel opérant le démembrement de la propriété, par lequel l'emprunteur s'adjoint une sorte de co-propriétaire de l'immeuble, en sorte que n'ayant plus la disponibilité totale de son revenu foncier il ne doit pas l'impôt sur la totalité de ce revenu. De plus, quand bien même il acquitterait les intérêts de sa dette avec d'autres ressources, comme ces dernières seraient elles-mêmes atteintes par l'impôt sur les revenus, il y aurait toujours lieu d'exonérer l'emprunteur sur les intérêts qu'il paye. Il n'y a pas, d'ailleurs, de perte à prévoir pour le Trésor, parce que le dégrèvement de la propriété bâtie ou non bâtie sera compensé par la taxation corrélative des créances hypothécaires, désormais frappées par l'impôt. Cette proposition de la Commission a trouvé

son expression dans un projet de loi présenté par le Gouvernement le 9 février 1897 (1), qui l'a faite sienne par adoption de motifs. Ce projet expose que les propriétaires d'immeubles grevés d'hypothèques payent aujourd'hui l'intégralité de l'impôt foncier afférent à ces immeubles, comme s'ils jouissaient de l'intégralité des revenus en provenant, tandis que le créancier hypothécaire est affranchi de tout impôt. Le projet du Gouvernement propose de mettre fin à cette situation en soumettant, d'une part, à une taxe de 4 % les revenus des créances hypothécaires, et en autorisant, d'autre part, les débiteurs à faire déduire du montant de l'impôt foncier afférent aux immeubles grevés le montant de la taxe mise à la charge des créanciers (art. 1 et 2 du projet). La taxe sur le revenu des créances hypothécaires produira, au taux de 4 %, 24 millions de francs. Elle donnera lieu à un dégrèvement d'égale somme s'appliquant jusqu'à concurrence de 14,360,000 fr., à la propriété non bâtie et pour le surplus, soit 9,640,000 fr., à la propriété bâtie.

Au point de vue de la perception, le projet, renonçant à imposer au créancier une déclaration dont le contrôle serait des plus délicats, établit la faculté pour le débiteur de déduire du montant de l'impôt foncier la taxe exigible sur les intérêts servis à son créancier, faisant en réalité du débiteur le percepteur de l'impôt, en l'admettant à faire connaître lors du paiement de la contribution bâtie ou non bâtie le chiffre de sa dette. Le montant de

(1) Projet de loi portant : 1° Dégrèvement de l'impôt foncier afférent aux immeubles grevés d'hypothèques ; 2° Etablissement d'un impôt sur le revenu des créances hypothécaires ; 3° Relèvement du droit sur les créances chirographaires. Chambre des Députés, session ordinaire de 1897, n° 2268.

la taxe applicable à la créance ayant fait l'objet de cette déduction est versé par le débiteur, en même temps que l'impôt foncier, au percepteur des contributions indirectes, qui en délivre une quittance distincte. Mais il n'y a là qu'une avance faite par le débiteur pour le compte du créancier ; c'est le créancier qui touche le revenu imposable et qui, en dernière analyse, doit supporter le paiement de la taxe. Aussi le projet décide-t-il que ce créancier sera tenu d'accepter, en compensation avec une partie de ses intérêts, la quittance spéciale remise au débiteur. La perception de l'impôt des créances hypothécaires s'opère automatiquement au moment même du paiement de l'impôt foncier, sans que l'agent du fisc ait à intervenir autrement que pour encaisser la recette. Il convient d'ajouter que les débiteurs, en raison même du recours qui leur est réservé à l'égard de leurs créanciers, pour le remboursement de l'impôt avancé à la décharge de ceux-ci, auront tout intérêt à demander la déduction prévue au texte. La retenue qu'ils seront admis à exercer lors du paiement de leurs intérêts équivaldra, par le fait, à un dégrèvement d'une partie de leur impôt foncier. Ils seront donc conduits, par leur propre intérêt, à s'associer franchement à l'exécution de la loi. Le rapporteur général de la Commission extra-parlementaire envisage très judicieusement la question de l'incidence du nouvel impôt en disant qu'elle dépendra de l'offre et de la demande des capitaux ; la loi ne peut pas et ne doit pas la régler d'avance, mais c'est toujours une amélioration très grande que de rendre cette incidence plus libre, en facilitant aux emprunteurs le moyen de s'exonérer de la part d'impôt qu'en bonne justice ils ne doivent pas. (*Rapport de M. Adolphe Coste*, p. 1033 et 1034).

Remarquons que, afin d'éviter une double application de

l'impôt à un même revenu, les sociétés et compagnies françaises autorisées par le Gouvernement à faire des opérations de crédit foncier, qui prêtent sur hypothèque et qui émettent des titres d'obligations en vue de ces opérations, ne sont pas assujetties à l'impôt de 4 % qu'elles devraient sur le revenu de leurs créances. Elles sont admises à porter en déduction de l'impôt sur le revenu de ces titres le montant des quittances constatant le paiement du droit sur les créances hypothécaires effectué pour leur compte par leurs débiteurs. La perte résultant pour le Trésor de cette disposition sera compensée par un relèvement du droit de timbre sur les créances chirographaires.

b). — *Propriétés non bâties.* 1^o Déduction des intérêts hypothécaires sur le revenu net imposable, analogue à celle admise pour la propriété bâtie et pour les mêmes raisons. Cette déduction a pour la propriété non bâtie une importance encore plus grande que pour l'autre, puisque les intérêts hypothécaires qui la grèvent s'élèvent à 400 ou 450 millions.

2^o Réforme de l'assiette de l'impôt. — Cette réforme devrait être effectuée au moyen du *rajeunissement économique du cadastre*, c'est-à-dire par sa réfection complète simplifiée ; mais à la condition expresse et *sine qua non* d'en tirer toutes les conséquences au point de vue de la péréquation de l'impôt ; sinon mieux vaudrait se contenter des révisions communales partielles et facultatives. Devant une telle incertitude, il faut prendre d'autres mesures.

3^o Nouvelle évaluation des revenus fonciers de la propriété non bâtie comprenant : a¹. L'établissement dans chaque commune d'un tarif d'évaluation pour les différentes classes de terres, prés, vignes, bois ou autres cultures permanentes, à l'aide des données fournies par les

baux ou locations verbales des dix dernières années. L'emploi de ces données pour la constitution des types d'évaluation sera discuté avec les répartiteurs et contrôlé par une commission cantonale qui devra assurer la proportionnalité des évaluations de commune à commune ;
b.) Appliquer le tarif d'évaluation ainsi établi aux différentes parcelles formant les propriétés, avec le concours des répartiteurs fonctionnant comme classificateurs, en tenant compte, comme d'usage, des bâtiments d'exploitation rurale dont l'entretien exige qu'on apporte une atténuation aux valeurs locatives stipulées dans les baux.

La méthode ci-dessus indiquée rend inutile, en ce qui concerne les propriétés non bâties, de faire la distinction du revenu brut et du revenu net, parce que les déductions nécessaires auront été opérées dans l'évaluation, en sorte que le revenu foncier tel qu'il aura été arbitré avec le concours des répartiteurs se trouvera être le revenu net imposable.

4° Adopter le système de variabilité de quotité préférentiellement à celui de fixité de répartition. Nous nous sommes expliqué suffisamment sur ce sujet au début du paragraphe 4 du précédent chapitre pour n'avoir pas à y revenir. Cependant il faut bien se garder d'exagérer l'application de ce principe, parce que les évaluations constituent une opération longue et coûteuse et que la matière imposable rurale ne se transforme en général qu'assez lentement ; par suite si on voulait rendre l'impôt strictement et instantanément proportionnel on découragerait l'agriculture. Il conviendrait donc de ne refaire de nouvelles évaluations que tous les 10 ans, et même il serait bon d'accorder des exemptions de 5 années en faveur des changements de cultures. On doit être très prudent dans la taxation des revenus de la terre, attendu que la ma-

tière imposable ne peut en aucune façon échapper à l'impôt, ce que peuvent faire les revenus tirés des capitaux en émigrant, et aussi à cause de l'aléa qui est de l'essence même de l'industrie agricole. En adoptant les réformes proposées, on rendra, dans la mesure du possible, l'impôt sur le revenu des propriétés bâties et non bâties, proportionnel à ce revenu.

§ VI. — Appendice

La réforme cadastrale.

Une loi récente, en date du 17 mars 1898 a fait faire un pas à la réforme cadastrale. Elle est due à l'initiative de MM. Boudenoot, Henry Boucher, etc., députés. En vertu de cette loi, l'Etat contribuera au maximum pour 40 %, dans la dépense d'établissement et de conservation du nouveau cadastre ; le département devra y contribuer au moins dans la même proportion, et le surplus de la dépense sera à la charge de la commune ou des particuliers intéressés. Pour avoir droit à la subvention de l'Etat, la commune devra avoir été cadastrée depuis trente ans, au moins. De plus elle devra, préalablement aux opérations cadastrales, instituer une commission ou un syndicat de délimitation et de bornage. Ainsi la loi nouvelle offre aux communes, dans une large mesure, le concours de l'Etat et du département pour la réfection de leur cadastre, puisqu'elle ne laisse à leur charge que le cinquième de la dépense ; elle leur laisse en outre l'initiative d'y procéder, mais sans les y forcer.

La nouvelle loi constitue un progrès sur celle du 7 août 1850 qui permettait aux communes cadastrées depuis trente ans de renouveler ou de réviser leur ca-

dastre, mais qui laissait à leur charge toutes les dépenses de l'opération. Le résultat fut que quatre cents communes seulement profitèrent de ces dispositions. La nouvelle loi est très avantageuse pour les communes, mais il faut attendre pour savoir quels en seront les résultats. Elle pourrait avoir des conséquences très onéreuses pour le Trésor, si on accepte l'évaluation de 600 millions (1) comme montant total de la dépense de réfection du cadastre, l'Etat aurait de ce fait à supporter une première dépense de 240 millions, sans compter sa part dans la dépense d'entretien du nouveau cadastre. La dépense incombant aux départements serait la même et il y a là une nouvelle cause de déséquilibre pour le budget de l'Etat et des départements. En tout cas, il y a dès à présent une dépense annuelle certaine, c'est celle affectée au service du « *renouvellement ou de la révision et de la conservation du cadastre* » créé au ministère des finances. Il y a là le germe d'une nouvelle administration qui pourra prendre un développement considérable et occasionner une très sérieuse augmentation de dépenses permanentes pour le personnel actif et en retraite.

(1) C'est à ce chiffre que sont arrivés par des voies différentes l'administration des contributions directes et le comité de rédaction et d'études de la commission du cadastre. De plus, les travaux de réfection intégrale du cadastre exécutés récemment dans la commune de Neuilly-Plaisance (Seine-et-Oise) sous la direction et avec les instruments perfectionnés de M. l'ingénieur en chef Lallemand, ont confirmé l'exactitude de ces évaluations. Le prix de revient peut être estimé à 6 fr. par hectare (non compris 0 fr. 30 pour le lever du relief du terrain et la figuration de ce relief sur le plan d'assemblage). Ces bases appliquées (sous réserves) à l'ensemble du territoire (53 millions d'hectares, 62 millions d'îlots) feraient ressortir la dépense pour la réfection du cadastre de toute la France à environ 540 millions, chiffre voisin de celui de 600 millions prévu. (D'après le rapport de M. Cheysson, Inspecteur général, rapporteur des travaux de la sous-commission technique).

Les commissions ou syndicats de bornage prescrits par la loi nouvelle ne constituent pas une innovation puisque des institutions analogues fonctionnent depuis longtemps dans l'Est et y ont fait procéder à des abornements généraux. Les résultats obtenus ont été remarquables ; c'est ainsi que 40000 parcelles environ qui étaient autrefois à l'état d'enclaves sont actuellement desservies par 300 kilomètres de chemins ruraux. De plus ces opérations ont fait augmenter la valeur de la propriété, en même temps qu'elles en assuraient la paisible jouissance, en mettant fin aux procès de bornage si nombreux dans les autres parties du pays.

Quels que soient les avantages que la nouvelle loi procure aux communes, elle ne permettra pas de procéder à la réfection du cadastre par une mesure générale, mais elle pourra faciliter la réfection partielle. Du reste, de l'avis même de la sous-commission technique du cadastre, cette réfection ne s'impose pas au même degré pour toutes les parties du territoire qui n'en ressentent pas toutes le même besoin, et par suite il ne serait pas prudent d'aborder en même temps tous ces terrains inégalement préparés. On le pourrait d'autant moins par suite de l'obligation de rattacher les opérations topographiques à un réseau géodésique préalablement établi, ce qui fait que les réfections partielles ne pourraient avoir lieu que par régions d'une certaine étendue.

A peine votée, la loi du 17 mars 1898 a déjà soulevé de puissantes objections formulées par M. Frayssinaud, ancien juge de paix. On va même jusqu'à dire que cette nouvelle loi, votée en quelque sorte au pied levé comme il n'arrive que trop souvent, entravera plutôt qu'elle ne facilitera la réalisation de son objet.

La grande difficulté tient à la délimitation des im-

meubles et au bornage ; ces opérations ne peuvent être effectuées que sur le vu des titres et peuvent avoir pour conséquence de troubler des possessions paisibles et par suite donner lieu à des réclamations violentes (quoique non justifiées, il faut bien l'avouer). M. Frayssinaud en donne un exemple, d'après la déposition de M. Gorce : « Choses bizarres ! Dans une des communes que je viens de régler, à Buissoncourt, un seul propriétaire qui avait une ferme de 43 hectares, divisée en 150 parcelles, s'est vu retirer 5 hectares ; à 2,000 francs l'un cela fait 10,000 francs qu'on lui a pris, et il a encore été obligé de payer les frais de bornage. Et plus loin, dans cette commune de Buissoncourt, nous avons découvert 6 hectares d'excédent ; 5 ont été attribués aux propriétaires. Et ailleurs : En commençant d'un côté après avoir attribué aux premiers ce qui leur revenait, il ne restait rien pour les derniers ; ils ont été payés en argent. C'est un singulier système, celui qui arrive à de pareilles bizarreries. C'est la négation du droit de propriété, c'est une expropriation forcée d'un nouveau genre ; c'est une monstrueuse coercition, une spoliation. »

En présence de tels résultats, il convient donc de laisser facultatives les opérations de délimitation et de partage ; les intéressés y auront recours lorsqu'ils le jugeront avantageux, ces opérations pouvant se faire dans des conditions particulièrement économiques. C'est ainsi que, d'après un rapport de M. l'inspecteur général Cheysson, « M. Frayssinaud, profitant de l'ascendant légitime que lui donnaient ses fonctions pour engager ses justiciables à faire borner leurs propriétés à l'amiable en vue d'éviter des procès, est ainsi parvenu, sans rendre un seul jugement et sans donner lieu à aucune réclamation ultérieure, à délimiter amiablement

de nombreuses propriétés embrassant une superficie de 10 000 hectares et moyennant des frais insignifiants qui ont varié de 0 fr. 70 à 2 francs par hectare et par propriétaire. M. Frayssinaud procédait à ce bornage en présence des intéressés, qui produisaient leurs titres, et avec l'assistance d'un géomètre qui, muni d'un extrait du plan cadastral, effectuait sur le terrain la pose des bornes et la mise à jour du plan. En outre, chaque propriété bornée était décrite juridiquement et physiquement dans un procès-verbal des opérations dressé par le juge de paix et signé par tous les intéressés, ce qui lui donnait la valeur et la force d'un véritable titre foncier. » Tel est l'exemple qu'il serait facile de suivre et qui se résume dans le bornage amiable, économique et facultatif.

Un deuxième point important concerne le règlement des questions de propriété sur le vu des titres, lequel en principe incombe à la justice ordinaire, qui offre à cet égard toutes garanties. Mais, conformément au Code Civil, on pourrait y déroger dans le cas où les propriétaires seraient d'accord pour y procéder directement eux-mêmes, ou par des intermédiaires, sauf, en cas de contestation, le recours aux tribunaux ordinaires. Cela serait préférable au système indiqué par la loi qui tend à créer grâce aux commissions qu'elle institue une juridiction d'exception.

On a vu que des subventions de l'Etat et des départements seront accordées aux communes cadastrées depuis plus de 30 ans, à la condition d'instituer préalablement une commission de délimitation et de bornage. Celle-ci procédera aux opérations dont il s'agit et déterminera les limites, sauf le recours des intéressés devant la juridiction compétente (l'autorité judiciaire). L'incon-

vénient de la nouvelle législation est la faculté donnée au conseil municipal de fixer à nouveau les droits immobiliers des propriétaires sans leur consentement et de les soustraire aux juges de droit commun en matière de propriété à laquelle la nouvelle loi porte atteinte, ce qui la rend par là même « dangereuse et nuisible parce qu'elle tend à la spoliation et qu'elle oblige à faire des procès » Frayssinaud). « Voilà, encore une loi à refaire » dit M. Paul Beauregard (1).

Si, comme il semble d'après des voix autorisées, la nouvelle loi présente tant d'inconvénients, en dehors de l'aléa de la dépense, il vaudrait mieux renoncer à la refonte ou à la revision du cadastre. Sans être parfait, il s'en faut de beaucoup, le système actuel a pour lui la possession d'état. Beaucoup de propriétaires se contentent du titre en vertu duquel ils possèdent, et dans l'état actuel les mutations de propriété ne donnent lieu le plus souvent à d'autres plaintes que celles résultant du taux élevé de l'impôt. Dans ces conditions, et en face des plaintes et des procès que soulèverait la nouvelle réforme, ne vaudrait-il pas mieux laisser les choses dans l'état antérieur, en permettant à la prescription d'accomplir son œuvre. Les propriétaires conserveront toute liberté pour procéder aux opérations de délimitation et de bornage quand ils en apprécieront l'utilité ; ils sont en somme les mieux placés pour le faire. Il est vrai que cette solution facile peut se résumer en trois mots, *ne rien faire*. C'est peu, mais n'est-ce pas la solution la plus économique, à défaut d'autres qualités ? De cette façon on ne craindra pas de voir le nouveau service du cadas-

(1) Voir *Le Monde économique* du 20 août 1898, art. de M. Paul Beauregard, professeur à la Faculté de Droit de Paris et député de la Seine.

tre national se développer et grever lourdement le budget de l'Etat et les budgets locaux, dont l'équilibre est déjà si difficile à obtenir. Ce serait déjà un avantage appréciable.

§ VII. — La redevance des mines.

La redevance proportionnelle des mines est réglée par la loi du 21 avril 1810 et le décret du 6 mai 1811, sur les mines. Celles-ci sont soumises à une redevance fixe de 0^{fr}10 par hectare et à une redevance proportionnelle de 5 % du produit net de l'extraction.

C'est sans raison que la redevance des mines est assimilée à l'impôt foncier et nous ne la mentionnons ici que pour nous conformer à l'usage. Cette redevance, en fait, atteint des facteurs distincts de revenus, tels que le profit de l'entreprise industrielle qu'est la mine, l'intérêt du capital qui y est incorporé et enfin la rente minière, c'est-à-dire (comme pour la rente du sol) l'excédent du revenu d'une mine naturellement plus productive qu'une autre, pour une même somme de dépenses d'exploitation, par suite de sa constitution géologique ou de sa situation à proximité de voies économiques de communication.

Les mines, qui constituent en général des entreprises industrielles considérables ne rentrent cependant pas directement sous le régime des patentes, à cause de l'impossibilité de leur faire application du signe du loyer, qui pour les autres industries fournit pour environ la moitié la base de la patente.

La redevance proportionnelle sur les mines est un impôt sur le revenu et il présente cette particularité que

le décret précité de 1811, qui donne les règles de l'évaluation, offre de curieuses analogies avec les nouvelles législations concernant l'impôt global sur le revenu basé sur la déclaration du contribuable soumise au contrôle. Tel est, en effet, le cas pour les déclarations des concessionnaires de mines, lesquelles sont soumises au contrôle d'un comité composé du préfet du département, de deux membres du conseil général, du directeur des contributions directes, d'ingénieurs des mines et de propriétaires des mines dans les départements où il y a un nombre suffisant d'exploitations.

Le régime actuel concernant la redevance des mines semble ne devoir donner lieu à aucune modification.

CHAPITRE IX

CONTRIBUTION PERSONNELLE-MOBILIÈRE

IMPOT PERSONNEL ET MOBILIER

CONTRIBUTION MOBILIÈRE

IMPOT DES PORTES ET FENÊTRES

IMPOTS SOMPTUAIRES

§ I. — Impôt personnel et mobilier.

Impôt mobilier. — L'impôt mobilier établi par l'Assemblée Constituante (loi des 13 janvier-18 février 1791) avait pour but « d'atteindre tous les revenus qui ne peuvent pas l'être par la contribution foncière. » Il s'appliquait donc aux revenus provenant du travail, des capitaux mobiliers, soit considérés isolément, soit réunis comme c'est le cas pour les revenus industriels (revenus mixtes) ; ces derniers furent ensuite spécialement atteints par l'impôt des patentes, créé peu après les précédents.

L'assiette de la contribution mobilière comprenait, au début, cinq éléments de taxation : 1° une taxe sur la valeur de 3 journées de travail, dont le prix était fixé par les assemblées départementales et variait entre 50 centimes et 1 franc 50, constituant une véritable *capitation*, mais ne frappant que les revenus supérieurs à un minimum fixé par les administrations départementales, c'était un impôt sur les salaires et les revenus du travail ;

2° Une taxe somptuaire sur les domestiques mâles progressive jusqu'au troisième (3. 6. 12 f.) et proportionnelle ensuite, taxe réduite de moitié sur les domestiques femmes :

3° Une autre taxe somptuaire sur les chevaux et mulets de selle et de trait pour cabriolet à raison de 3 francs pour les premiers et de 12 francs pour les seconds ;

4° Une taxe d'habitation fixée à 3 % du revenu présumé d'après le loyer, d'après une échelle établie *ad hoc* ;

5° Une taxe mobilière égale au $\frac{1}{20}$ du revenu ci-dessus diminuée de *l'impôt foncier déjà payé* par le propriétaire.

Ces deux derniers éléments de la taxation formaient à proprement parler l'impôt mobilier atteignant uniquement les possesseurs de revenu, dont le loyer était l'indice, suivant un rapport constant : un certain chiffre de loyer devant représenter un certain revenu, (un loyer de 100 fr. indiquant un revenu double ; de 101 à 500 un revenu triple ; de 501 à 1000 un revenu quadruple et ainsi de suite jusqu'aux loyers de 12,000 francs et au dessus, qui indiquaient un revenu 12 fois plus élevé). Cette mesure du revenu d'après le loyer n'était du reste considérée que comme un moyen d'introduire la justice dans l'impôt, but constant de l'Assemblée Constituante, et aussi comme une approximation, dans un système fiscal qui proscrivait toute espèce d'inquisition. Telle était bien la pensée de l'Assemblée Constituante, telle qu'elle est clairement exprimée dans les passages suivants de l'Adresse aux Français : « Le revenu n'est pas chose facile à saisir dans un pays où la constitution, les principes, les droits, les lois et les mœurs proscrivent toute espèce d'inquisition. » Et pour justifier spécialement l'impôt mobilier le même document disait : « Il est si naturel

à l'homme de chercher à embellir le séjour où il passe la plus grande partie de sa vie que presque personne n'est arrêté dans ce penchant que par l'impuissance de le satisfaire, et qu'à bien peu d'exceptions près, le prix des logements d'habitation indique la production de la richesse. » C'est là encore un mode de taxation *indiciaire*, d'après certains signes extérieurs de loyer et de dépenses somptuaires faciles à constater.

Cet impôt eut de nombreuses vicissitudes. Il fut d'abord de répartition, mais celle-ci fut très difficile à établir et dut être effectuée au prorata des anciennes tailles et vingtièmes que les nouveaux impôts devaient remplacer. Ce fut une opération complexe et qui donna des résultats si peu satisfaisants qu'on dut bientôt opérer de nombreux remaniements. Dès l'an II l'impôt fut transformé en impôt de quotité et les taxes diminuées de moitié ; il cessa même d'être perçu en l'an III ; mais ce ne fut pas pour longtemps, car il fut de nouveau rétabli comme contribution personnelle et somptuaire en 1795. Il se composait alors d'une taxe personnelle de 5 livres, plus de taxes somptuaires sur les cheminées, les domestiques, les chevaux et les voitures, suivant un tarif progressif très élevé. Mais ces taxes furent bientôt abaissées et l'impôt sur les cheminées fut supprimé. Par contre, la cote personnelle dont le montant était très variable (de 1 fr. 50 à 120 francs) fut accompagnée d'une cote mobilière fixée en raison des facultés des contribuables, appréciées par des jurys d'équité cantonaux chargés d'évaluer le revenu *réel*, afin d'atténuer les inégalités résultant de l'impôt sur les signes extérieurs de la richesse. Mais ces jurys d'équité furent de véritables jurys d'injustice, dont l'arbitraire a laissé le souvenir d'une institution universellement détestée par les populations. Les taxes somptuaires furent en-

core réduites par la loi du 3 nivôse an VII qui imagina un nouveau mode de répartition des contingents. Ceux-ci étaient fixés pour un tiers en raison de la population et, pour les deux tiers restants, à raison de la contribution des patentes, considérée comme représentant la richesse mobilière. Ce mode de répartition arbitraire dura jusqu'en 1821, où les contingents mobiliers, départementaux, d'arrondissement et communaux, furent réglés d'après le nombre des contribuables payant la taxe personnelle ainsi que d'après les valeurs locatives d'habitation dont il fut fait une évaluation générale.

La loi du 26 mai 1831 sépara l'impôt personnel, devenu impôt de quotité, de l'impôt mobilier qui resta de répartition ; mais cette division des deux éléments de l'impôt ayant aggravé les charges des contribuables souleva de nombreuses réclamations, l'Etat ayant augmenté le nombre de ceux payant l'impôt personnel. Ces deux impôts furent réunis de nouveau par la loi du 21 avril 1832, qui nous régit actuellement, en un impôt unique de répartition portant tant sur le nombre des contribuables assujettis à la taxe personnelle que sur les valeurs locatives, dont on avait fait des recensements dans les années précédentes. Telle était la base d'après laquelle les conseils généraux et d'arrondissement devaient fixer les contingents entre les arrondissements et les communes. Cette fixation fut faite par tiers au prorata : 1° de l'ancienne répartition ; 2° de la taxe personnelle de 1831 ; 3° suivant les valeurs locatives constatées à la suite de recensements effectués avec soin. Les contingents devaient être révisés tous les 5 ans, mais, en fait, ils demeurèrent invariables. Cette fixité avait pour résultat de faire profiter l'ensemble des contribuables dans chaque commune de la plus value résultant des constructions neuves,

de sorte que dans les communes les plus prospères, celles où le nombre des maisons et des habitants augmentait simultanément, le montant des cotisations individuelles devenait de plus en plus faible, le contingent se répartissant entre un plus grand nombre d'unités. Il en fut ainsi jusqu'à la loi du 4 août 1844 qui fit suivre à l'impôt les fluctuations de la matière imposable, les contingents étant diminués en raison des maisons démolies et augmentés en raison des constructions nouvelles comptées à 5 % de la valeur locative des locaux habitables. Cette loi a eu pour effet l'augmentation des recettes, mais elle n'a pu atteindre complètement son but qui était la disparition progressive des inégalités de la répartition en vue d'arriver à l'unification des contingents sur le pied de 5 % de la valeur locative, ce qui n'aurait pu se produire que par un développement très rapide des constructions nouvelles qui ne s'est pas réalisé. D'ailleurs, comme le fait très bien remarquer M. Charles Philippe, dans l'intéressant chapitre qu'il consacre à l'impôt qui nous occupe (1), la péréquation désirée n'aurait pu se réaliser, même dans ces conditions, parce qu'il serait toujours resté sur le territoire d'une commune un certain nombre de maisons qu'on n'aurait pas évalué à nouveau et qui depuis leur construction, il y a 50 ou 60 ans, auraient pu doubler de valeur locative. « En ne faisant pas cette constatation annuelle, en se bornant à saisir la matière imposable nouvelle et en ne touchant pas à la matière imposable qui restait, en quelque sorte comme figée, on ne pouvait évidemment atteindre le vœu de la loi de 1844, tendant à régler l'imposition uni-

(1) Ch. Philippe, *De l'impôt sur le revenu*. Voir IV^e partie, chap. III *Impôt de superposition*. *Contribution personnelle mobilière*, p. 706.

formément sur le pied de 5 % ou du vingtième de la valeur locative. » C'est ce qui se produit en réalité ; les contingents des diverses unités administratives étant proportionnellement tantôt au-dessus, tantôt au-dessous du taux prévu par la loi.

La loi de 1844, complétée par celle du 3 juillet 1846, renferme en outre des dispositions se rapportant aux communes ayant un octroi et qui peuvent être autorisées à prélever sur ses recettes tout ou partie de leur contingent personnel mobilier, en répartissant la partie restante en cotes mobilières seulement (loi de 1832). Dans ce cas « le surplus du contingent » pourra, déduction faite des faibles loyers qui seront jugés devoir être exemptés de toute cotisation, être réparti soit au centime le franc des loyers d'habitation, soit d'après un tarif gradué en raison de la progression ascendante de ces loyers.

Ainsi la contribution personnelle-mobilière actuelle a conservé son caractère primitif qui consiste à imposer le revenu supposé, déterminé par le loyer ; c'est là la contribution mobilière portant sur la valeur locative mais seulement de l'habitation personnelle, c'est-à-dire sans tenir compte des locaux servant à une industrie ou à une profession patentées.

§ II. — Contribution mobilière.

Quant à la taxe personnelle, là où elle existe, elle est fixée par le Conseil général et varie entre un minimum de 1 franc 50 et un maximum de 4 francs 50. C'est donc un véritable impôt de capitation. Cette taxe peut réagir dans une commune sur la contribution mobilière lorsqu'un grand nombre de contribuables l'acquittent et que

le taux en est élevé. En effet, dans ce cas, le montant fourni par la contribution personnelle est soustrait du contingent total et la différence seule est répartie comme taxe mobilière au prorata des loyers ; il s'ensuit que, si le contingent de la commune est faible, la contribution mobilière sera également peu élevée, le contraire se produirait et la contribution mobilière serait beaucoup plus forte si le Conseil général fixait au minimum la taxe personnelle, et si les répartiteurs en dispensaient un grand nombre de personnes ; car alors c'est sur la contribution mobilière que retomberait la plus grande partie du contingent. Quant à la répartition de cette dernière contribution dans l'intérieur de chaque commune, elle est loin d'y être uniforme, ainsi qu'il résulte d'une enquête faite en 1884, et dont les résultats ont été consignés dans le *Dictionnaire des Finances* de M. Léon Say.

Nous y lisons que la loi est appliquée suivant quatre modes différents. On ne s'y tient réellement, en établissant la contribution mobilière d'après le loyer d'habitation, que dans 2340 communes ; ce groupe comprend principalement les villes un peu importantes et correspond à 1.733.000 cotes représentant en principal 24.305.000 fr.

Un deuxième groupe comprend les communes dans lesquelles les répartiteurs, tout en déterminant légalement l'impôt, s'écartent parfois de la proportionnalité. Cette catégorie ne s'applique qu'à 1657 communes, ayant 238.000 cotes et un produit en principal de 732.000 fr.

A présent, citons textuellement : « Voici maintenant le groupe le plus nombreux, c'est celui des communes où la valeur locative est combinée avec les facultés présumées. Le nombre de ces communes est de 18.664, le nombre de cotes de 2.684.000 et le montant de l'impôt de 8.351.000 fr.

« Enfin la dernière catégorie comprend les communes où les loyers matriciels sont déterminés d'après les facultés présumées, lesquelles sont appréciées à l'aide de divers éléments matériels, tels que l'étendue de la propriété cultivée, les bestiaux de la ferme, les attelages, et tous autres moyens d'information particuliers à la région et aux habitudes des populations. On compte dans cette catégorie 13.446 communes, donnant 1.981.000 cotes et un chiffre d'impôts de 6.208.000 fr. »

On ne saurait trop s'élever contre la manière de procéder en vigueur dans le plus grand nombre des communes et qui est absolument contraire aux prescriptions légales. Si celles-ci sont insuffisantes dans les régions rurales, où le loyer est encore moins qu'ailleurs proportionnel aux revenus réels, qu'on modifie la loi ; mais il est inadmissible qu'elle soit appliquée d'une manière aussi diverse dans les différentes parties du pays. Une telle pratique viole ouvertement le principe de l'égalité devant la loi qui, depuis la Révolution, *devrait* dominer tout notre système fiscal.

RÉFORME. — La *contribution mobilière* laisse fortement à désirer, comme on l'a vu, au point de vue de la répartition. On a songé à remédier à cet inconvénient en rendant les contingents départementaux proportionnels au montant des loyers d'habitation. Mais ce procédé, séduisant par sa simplicité, ne tient pas compte de ce que la même valeur locative est loin de représenter un même revenu dans les diverses parties du territoire et qu'il y a une grande différence entre le revenu correspondant à un loyer donné dans une ville ou dans une commune rurale, et que par suite en prenant ce loyer comme base de la répartition celle-ci serait loin d'être proportionnelle.

On a cherché, à diverses reprises, à remédier à cet inconvénient en affectant les valeurs locatives de coefficients variables, d'après la population des communes divisées en catégories, et en tenant compte également du loyer et du nombre des domestiques. Des projets dans ce sens furent déposés l'un en 1887 par M. Dauphin, l'autre en 1891 par le regretté Burdeau. Plus récemment encore, en 1897, le Gouvernement avait soumis à la Chambre deux projets de loi : le premier (N° 2266) tendant à remplacer la contribution personnelle mobilière par une taxe d'habitation ; le second (N° 2267) tendant au dégrèvement partiel de la contribution des portes et fenêtres. La commission du budget chargée d'examiner ces deux projets et désireuse d'aller plus loin, d'accord avec le gouvernement, a proposé de supprimer la contribution personnelle-mobilière et celle des portes et fenêtres et de les remplacer par un impôt complémentaire basé sur la valeur locative de l'habitation personnelle du contribuable. Ce projet établit un impôt de 11 % de la dite valeur au-delà d'un minimum de loyer à fixer par le Conseil général et variable suivant la population des communes, qui sont divisées en huit catégories, la première comprenant les communes de 1000 habitants et au-dessous, et la huitième, la ville de Paris. Cet impôt serait de répartition et établi au nom du chef de famille ou de ménage et en tenant compte des charges familiales. Le même projet comporte, en outre, des majorations de l'impôt complémentaire variant de 10 à 50 %, selon le nombre des domestiques, et applicables dans chacune des résidences des contribuables. Enfin, le taux de la contribution foncière des propriétés bâties serait fixé, en principal, à 4 % de la valeur locative.

Le nouvel impôt complémentaire proposé serait comme

l'était la contribution personnelle mobilière dans l'esprit de l'Assemblée Nationale, destiné à atteindre l'ensemble des facultés des contribuables ; mais au lieu de considérer celles-ci comme proportionnelles au loyer, on tiendrait compte, en outre, des charges de famille et du nombre des domestiques. « Par la combinaison de ces divers éléments, dit le rapporteur, M. Camille Krantz, il devient possible de proportionner l'impôt au degré d'aisance du contribuable et de réaliser, pour les moins aisés, des dégrèvements gradués et même une exemption totale. »

On peut appliquer à ce projet le reproche que M. Poincaré faisait à ceux de MM. Dauphin et Burdeau, déjà mentionnés, lorsqu'il disait qu'on introduirait avec ces coefficients variables un arbitraire nouveau. « Comment admettre qu'une valeur locative déterminée dans une ville corresponde à une autre valeur locative dans une autre ville, et que, dans une même ville ou un même village, une certaine valeur locative corresponde à un même revenu (1) ? » En réalité, bien qu'il y ait une certaine relation entre le revenu — ce qui ne veut pas dire la fortune — et le loyer (2), on doit dire que ce dernier est un signe de dépense plutôt qu'un signe de revenu. C'est pour cette raison que M. le Professeur Neumann propose même de déduire du revenu imposable le montant du loyer ; et cette solution, si elle était possible, ne serait pas la moins injuste. Nous aurons l'occasion d'y revenir. (Voir Chap. XII).

La réforme qui s'impose, en ce qui concerne l'impôt mobilier, est sa transformation en impôt de quotité — bien

(1) Cf. Charles Philippe, *Impôt sur le revenu*, p. 714.

(2) On admet généralement que le loyer varie entre le 1/6 et le 1/7 du revenu, en ce qui concerne les revenus petits et moyens.

qu'en fait il s'en rapproche considérablement — ce qui permettrait de lui faire rendre au Trésor une somme plus considérable par suite de la plus value progressive des loyers en temps ordinaire de prospérité.

Une autre réforme consisterait à imposer proportionnellement tous les loyers, sans exception, à un taux faible 3 % au plus, et en tenant compte, comme le faisait l'Assemblée Constituante, de la partie payée comme impôt foncier quand le propriétaire habite lui-même sa maison. On s'en tiendrait ainsi au principe de l'égalité.

Enfin une réforme importante au point de vue du droit, qui veut que l'impôt soit fixé par la loi — et qui est l'application de la règle d'Adam Smith sur la fixité de l'assiette de l'impôt, — exige la séparation de l'impôt mobilier d'avec la contribution mobilière à laquelle il sert de complément. Ces deux impôts doivent être complètement indépendants l'un de l'autre en vertu dudit principe que l'impôt doit être déterminé par la loi ; principe qui est faussé puisque ces deux impôts sont réunis pour la fixation du contingent imposable.

En résumé, dans l'état actuel des finances, cette taxe est bonne à conserver en y introduisant les réformes indiquées ci-dessus. Mais le défaut inhérent à cet impôt, au point de vue de la proportionnalité, en fait un de ceux dont on doit souhaiter la suppression, ou tout au moins le dégrèvement, en le remplaçant par une taxation sur les salaires et tous les autres revenus mobiliers non actuellement soumis à l'impôt, ainsi qu'on le verra plus loin (Chap. XII).

La contribution personnelle mérite aussi de sérieuses critiques, attendu que son principe est vicieux et son application arbitraire. En effet, il est certain qu'une même somme prélevée sur tous les habitants d'une commune

ne les frappe pas suivant leurs facultés, et est beaucoup plus lourde pour le pauvre que pour l'homme aisé. Cet inconvénient se fait surtout sentir lorsque les taxes personnelles forment la plus grande partie du montant de l'impôt personnel-mobilier, la contribution mobilière n'atteignant alors que fort peu ceux qui seraient en état de le payer (voir ci-dessus). L'arbitraire de la taxe personnelle peut, il est vrai, se manifester en sens contraire : en exemptant les indigents, en prélevant le montant sur le produit de l'octroi, et enfin en abaissant au minimum de 0 fr. 50 le prix de la journée de travail, c'est-à-dire à 1 fr. 50 le montant total de l'impôt. Ce sont autant de procédés qui peuvent atténuer les inconvénients inhérents à la capitation. Peut-être, avec ces palliatifs, la contribution personnelle ne mérite-t-elle que dans une certaine mesure les critiques qu'on est en droit de lui adresser ; mais celles-ci n'en subsistent pas moins en principe, et doivent faire désirer sa suppression.

En raison de son improporcionnalité et de l'arbitraire auquel son application donne lieu (Voir ci-dessus) la contribution personnelle ne comporte qu'une seule réforme qui est sa suppression complète. Cette mesure exigerait que l'impôt mobilier dont nous proposons momentanément le maintien fût organisé de manière à procurer au Trésor une somme égale au rendement actuel des contributions personnelle et mobilière réunies.

En faveur de la contribution personnelle on vient de voir que son incidence est directe. De plus, grâce à son faible taux, elle est aisément supportée. Enfin, d'une manière générale, elle ne donne lieu à aucune réclamation. Nous pensons cependant qu'il faut se placer à un point de vue plus élevé et considérer, dans chaque impôt, en quoi il s'écarte des règles constitutives, pour essayer

d'y ramener ceux qui sont perfectibles, ou d'exclure de notre système fiscal ceux qui ne le sont pas. Ce qu'il faut pour chacun d'eux, c'est se rapprocher autant que possible des principes de proportionnalité et de justice dont l'application doit être le but d'un système financier rationnellement organisé.

NOTE. — Il est un autre aspect de la contribution personnelle qui présente un certain intérêt au point de vue constitutionnel, en ce sens que son paiement correspondait au début à la qualité de citoyen actif, c'est-à-dire d'électeur et d'éligible. La Constitution du 14 septembre 1791 mettait au nombre des conditions nécessaires pour avoir cette qualité celle de « payer dans un lieu quelconque du royaume une contribution directe au moins égale à la valeur de 3 journées de travail et en représenter la quittance. » Cette obligation de contribuer aux charges publiques, sous forme de contribution personnelle, figure encore dans les Constitutions de 1793 et de l'an III. Mais à partir de l'an VIII, la taxe personnelle ne donna plus aucun droit électoral et ne fut plus qu'un complément de l'impôt mobilier.

Cette idée de taxe corrélatrice à l'exercice du droit de citoyen est assez séduisante, et ce serait peut-être un procédé indirect pour réfréner l'extension des dépenses publiques que d'y faire contribuer directement chaque électeur pour une somme fixe et assez faible, mais cependant appréciable. Au point de vue de l'incidence, un tel impôt serait la perfection même. Mais il apparaîtrait comme l'équivalent du droit que possède chaque électeur, par lui-même (droit de pétition) ou par ses représentants dans le gouvernement de la chose publique, c'est-à-dire comme le prix d'un *service*, ce qui est contraire à la définition que nous en avons donnée d'après les maîtres. De plus la

fixation d'un tel impôt serait nécessairement arbitraire et permettrait le rétablissement indirect du cens électoral, restriction du droit de suffrage universel à laquelle on ne saurait songer. Et enfin le principal défaut d'une telle taxe et qui doit la faire rejeter, c'est qu'elle manque à la plus importante des règles d'Adam Smith, celle de la proportionnalité de l'impôt aux facultés du contribuable.

§ III. — Impôt des portes et fenêtres.

L'impôt des portes et fenêtres remonte à 1798 (loi du 4 frimaire an VII). Nous l'avons emprunté à l'Angleterre où il fut d'abord destiné à remplacer un impôt sur les foyers, et fut ensuite converti en une taxe sur les maisons, depuis environ un demi-siècle. L'impôt des portes et fenêtres existe également en Belgique et en Hollande comme l'un des éléments de la contribution personnelle et mobilière. Ici encore nous avons un impôt fondé sur des faits faciles à constater de l'extérieur puisqu'il est assis sur les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours et jardins des maisons et bâtiments, en tant qu'ils servent à l'habitation. On considère ici le nombre des ouvertures comme un des indices du revenu, suivant l'expression du rapporteur de la loi au Conseil des Anciens : « Le riche prend un logement cher, éclairé de beaucoup de fenêtres ; mais celui qui est dans la médiocrité ou l'indigence proportionne son logement à ses besoins, » et cette taxe qui a cela d'avantageux qu'elle fait payer les jouissances, ménage cependant le pauvre quoiqu'elle porte sur lui. Celui-ci est presque toujours logé au moins au troisième étage et n'a presque jamais

qu'une croisée. » Ainsi cet impôt a en vue le revenu tout comme l'impôt mobilier, auquel il sert en même temps de correctif et d'impôt complémentaire. Il en résulte que la fortune ou le revenu mobilier sont présumés tant d'après le loyer ou la valeur locative que d'après le nombre des ouvertures de l'habitation du contribuable, bien qu'en fait ces deux quantités n'aient entre elles qu'une relation approximative. L'assiette de cet impôt a subi diverses modifications et il est actuellement un impôt de répartition (loi du 21 avril 1832). Sa base est simple, mais elle n'est cependant pas irréprochable, puisqu'il n'est pas établi d'après la valeur locative, mais uniquement d'après le nombre des ouvertures. C'est à ce double point de vue que l'impôt prête à la critique. Dans une localité donnée, la valeur locative dépend surtout de l'étage et du quartier ; chacun sait que le prix des loyers est beaucoup plus élevé dans les quartiers centraux ou élégants que dans les quartiers ouvriers. C'est pour tenir compte de cette considération que plusieurs grandes villes sont autorisées à établir l'impôt suivant un tarif spécial variant d'après la valeur locative et le nombre des ouvertures. Pour les autres localités l'impôt est perçu suivant un tarif qui tient compte du nombre des ouvertures, de l'étage et de la population de la commune. Le tarif est progressif de une à cinq ouvertures et ensuite proportionnel. Ce caractère progressif existait déjà sous la Révolution, où le rez-de-chaussée et les deux premiers étages étaient plus fortement taxés que le troisième.

Au point de vue de l'incidence, l'impôt des portes et fenêtres, bien que payable par le propriétaire, est mis par la loi à la charge des locataires, qui le supportent en réalité dans les centres importants et partout où la de-

mande de logements se fait sentir ; au contraire il reste au compte du propriétaire (en dehors de la partie de l'impôt qu'il supporte seul pour les ouvertures communes¹ quand les logements sont offerts. De plus, il s'ajoute à l'impôt foncier quand le propriétaire habite sa maison, ce qui fait qu'une partie de l'impôt que M. Vignes estime aux $\frac{3}{4}$, (sans baser d'ailleurs cette approximation sur aucun chiffre positif) formerait le montant de la surcharge qui vient s'ajouter de ce chef à l'impôt foncier.

En résumé, cette taxe pêche par une inégalité trop choquante ; elle est trop foncièrement improportionnelle pour être maintenue dans un système fiscal rationnel. De plus, c'est un impôt anti-hygiénique ; il y a en effet un intérêt de premier ordre à ce que les maisons, surtout celles affectées aux logements modestes, soient largement aérées, la lumière étant considérée par la science moderne comme l'agent le plus puissant contre le développement des germes infectieux. On peut par suite affirmer, sans exagérer, que l'impôt des portes et fenêtres est essentiellement dommageable pour la santé, qui réclame de l'air pur et la lumière du jour.

La réforme de cette taxe doit, suivant nous, être radicale, c'est-à-dire qu'il faut la supprimer et reporter provisoirement sur l'impôt mobilier le montant de ce qu'elle produit au Trésor. Puisque cet impôt, dans la pensée du législateur de l'an VII, doit peser sur les locataires, il n'est pas de moyen plus simple de se conformer aux intentions formelles de la loi. Ces impôts sont d'ailleurs à supprimer dans l'avenir, et l'équivalent de ce qu'ils rapportent devra être obtenu par l'impôt sur les revenus mobiliers et sur les salaires généralisé.

§ IV. — Impôts somptuaires.

Aux impôts sur les jouissances foncières on peut ajouter les impôts somptuaires. Déclarons d'abord qu'ils ne doivent nullement avoir pour but de restreindre le luxe en l'atteignant trop lourdement. Ce sont des taxes frappant quelques objets ou plaisirs de luxe ; tels sont la chasse, les voitures, chevaux, mules et mulets ; les cercles, sociétés, lieux de réunions ; les billards publics et privés, les cartes à jouer, le droit de marque sur les objets d'or et d'argent et la taxe sur les chiens et les vélocipèdes.

Ce sont des taxes qu'on peut admettre dans notre système, principalement parce qu'elles y sont déjà, et non pas dans le but de détruire l'inégalité des fortunes ainsi que le voulait Montesquieu lorsqu'il a écrit : « Le luxe est toujours en proportion avec l'inégalité des fortunes si dans un Etat les richesses sont également partagées, il n'y aura point de luxe car il n'est fondé que sur les commodités qu'on se donne par le travail des autres. Pour que les richesses restent également partagées il faut que la loi ne donne à chacun que le nécessaire physique. Si l'on a au-delà, les uns dépenseront, les autres acquerront et l'inégalité s'établira. » (Liv. VII, ch. I). Cependant il admet plus loin que le luxe est nécessaire quand règne l'inégalité pour faire vivre les pauvres, mais en quelque sorte à titre de restitution de ce qui leur a été pris pour établir ce luxe (1). Du reste les économistes du XVIII^e siècle indiquèrent les taxes sur le luxe comme

(1) Voir Lichtenberger, *Le Socialisme au XVIII^e siècle*, p. 91.

devant fournir à l'Etat des sommes considérables; mais la science économique actuelle éclairée par la statistique montre qu'il en faut singulièrement rabattre à cet égard.

Plusieurs raisons s'opposent à la taxation du luxe. C'est d'abord la difficulté de déterminer les choses auxquelles ce mot peut s'appliquer, puis la nécessité de ne les frapper que d'une taxe modérée, sous peine de voir s'évanouir la matière imposable, ce qui a pour conséquence le faible rendement à en tirer, tenant également au nombre relativement restreint de gens *réellement* aisés ou riches.

Il est impossible de déterminer les jouissances de luxe, car il n'en est presque pas une seule qui ne puisse être obtenue dans des conditions telles de bon marché que cela seul exclut l'idée d'en faire le privilège de la classe opulente. Soit qu'il s'agisse d'objets de consommation tels que les aliments ou les vêtements, ou bien encore de jouissances artistiques, les uns et les autres sont, grâce au progrès, de plus en plus à la portée de presque toutes les bourses, mais en même temps peuvent atteindre les prix les plus élevés, pour les objets de choix. Le luxe est, en général, un signe d'aisance chez les populations, de sorte que chaque pas en avant dans cette voie constitue une amélioration et un progrès. C'est, pour beaucoup de personnes, une des formes de l'économie, une réserve en cas de besoin, c'est le cas pour l'argenterie, les bijoux, sur lesquels on peut aisément se faire avancer de l'argent par les monts de piété; il en est de même dans une certaine mesure pour les meubles, instruments de musique et objets d'art, et cette remarque s'applique aux personnes occupant les situations de fortune les plus diverses.

Au point de vue du rendement, le nombre et la qua-

lité des objets à taxer seraient très difficiles à déterminer, par exemple, un piano de 30 fr. de 300 fr. de 3000 et même de 30.000 fr., et de plus absolument arbitraire; pour cette dernière raison un impôt spécial sur les objets de luxe ne saurait être recommandé. Une autre raison qui doit rendre prudent dans la taxation, c'est que le nombre restreint des jouissances de luxe disparaît dès que le tarif qui les frappe est trop élevé. Sauf quelques individualités très riches et qui forment l'exception, la majorité s'abstiendra dès que la taxe se fera trop sentir. C'est ce qui s'est produit en France lorsqu'après 1870-1871 on voulut doubler les droits sur la chasse, plaisir qui est loin d'être l'apanage exclusif des classes riches, et auquel s'adonnent aussi beaucoup de gens de la classe moyenne. Aussitôt que les droits eurent été relevés, le nombre des permis diminua dans une telle proportion qu'on dut bientôt rapporter la loi. Du reste, instruits par l'expérience, les gouvernements ne taxent qu'assez faiblement les objets de luxe. En France, la taxe des chevaux de luxe varie de 5 à 25 fr., ce qui est un taux très faible. Le droit sur les matières d'or et d'argent ressort pour le premier à environ 11 % de la valeur du métal, et pour le second, en raison de la baisse du métal blanc à plus de 21 %. Le droit sur les billards atteignant jusqu'à 60 fr. pour Paris est assez élevé, ce qui fait que le nombre des billards privés est très restreint; par contre, la taxe sur les chiens est au contraire faible, à 10 fr. En Angleterre, les impôts sur le luxe, peu nombreux, sont également à un taux très modéré.

Une dernière cause du faible rendement des impôts sur le luxe, c'est le nombre restreint des personnes auxquelles ils peuvent réellement s'appliquer, bien que les apparences portent souvent à faire croire le contraire.

En effet, à voir le luxe déployé dans certains pays, et notamment dans les grandes capitales, il semble que le nombre des gens riches soit considérable, tandis qu'il est en fait relativement restreint. Cela tient à ce que beaucoup de gens, et précisément ceux qui « font du luxe » suivant l'expression populaire, ne vivent que sur des revenus provenant de leurs gains ou de leur travail, et les dépensant entièrement, pour la plus grande partie, ne réservent le plus souvent rien pour l'avenir. Le luxe féminin est surtout un énorme trompe-l'œil sur la situation des personnes qui l'affichent. Le public, qui juge superficiellement, ne voit que les dépenses extérieures sans connaître les dettes correspondantes, ou la gêne dans laquelle vivent ceux qui s'y livrent et il prend pour des gens fortunés des personnes qui, soit par goût, soit par nécessité professionnelle, ne vivent qu'en façade, au jour le jour, ou tout au moins de revenus non consolidés. Même dans des quartiers de Paris qu'on croirait n'être habités que par les gens riches, à cause du prix des loyers, on est étonné, si on se livre à une enquête un peu sérieuse, de voir combien le luxe extérieur correspond peu, dans la majorité des cas, à la réalité des fortunes. La démonstration du nombre relativement restreint des individus vraiment riches a été faite avec une grande clarté et pour la première fois par M. Paul Leroy-Beaulieu, dans son *Essai sur la répartition des richesses*, dont la cinquième édition, récemment parue, confirme les vues antérieures de l'auteur. Cette opinion de notre éminent maître s'appuie sur l'étude judicieuse des statistiques des divers pays possédant, soit l'impôt sur le revenu, soit des impôts somptuaires, et sur celle des loyers confirmée par celle des pompes funèbres dressée par le savant M. de

Foville. Après avoir beaucoup étudié et réfléchi sur cette question, M. Paul Leroy-Beaulieu pense « que les grandes fortunes sont partout infiniment plus rares qu'on ne le suppose et que les fortunes moyennes elles-mêmes ne sont ni aussi fréquentes, ni individuellement aussi grosses qu'on l'admet..... » En résumé, il résulte de ce qui précède que les taxes sur le luxe ne sauraient fournir au Trésor des sommes considérables.

•Au point de vue de l'incidence, celle des impôts somptuaires est directe puisque ceux qui les supportent n'ont aucun moyen, en général, d'en rejeter le poids sur les autres contribuables.

Ainsi, en définitive, les taxes somptuaires ne donnent qu'un faible rendement ; elles ne sont pas proportionnelles au revenu, et par suite il n'y a pas lieu de les multiplier. Celles qui existent actuellement sont assez facilement supportées, mais nous ne croyons ni juste, ni opportun, dans un pays où le luxe fait vivre de nombreuses industries et constitue l'un des charmes, d'étendre ce mode de taxation. Il est seulement bon de conserver les impôts perçus de ce chef à cause du produit qu'ils donnent.

CHAPITRE X

PATENTES

§ I. — Impôt des patentes.

La loi du 17 mars 1791 proclama la liberté du commerce, de l'industrie et du travail, en abolissant les jurandes et les maîtrises, et elle établit en compensation des avantages ainsi offerts aux citoyens un droit de patente. Ce fut, suivant l'expression de Vitet, rapporteur de la loi du 25 avril 1844 « une loi d'affranchissement et non de libération » et le prix de la liberté.

La patente était à son origine et est restée une taxe *indiciaire* venant s'ajouter à la contribution personnelle et mobilière, et destinée à atteindre spécialement les revenus commerciaux et industriels, de manière à frapper tous les revenus non encore atteints par les autres impôts. A cet égard, l'impôt des patentes se justifie aussi bien que celui sur les revenus fonciers, et peut être considéré comme un des facteurs de l'impôt multiple sur le revenu.

Il est peu d'impôts dont l'assiette ait subi autant de vicissitudes que celui des patentes; les nombreuses modifications dont il a été l'objet depuis plus d'un siècle ont toujours eu pour but d'atteindre avec le plus de préci-

sion possible le revenu industriel *réel*, au moyen du revenu *présumé*, d'après les signes extérieurs qui permettent de le déterminer; de façon à se rapprocher de cet idéal de justice qui consiste à taxer chaque contribuable en raison de son revenu réel, quelle qu'en soit la source. Il s'est produit à l'égard de cet impôt une évolution qui a abouti en France à la loi du 15 juillet 1880 et aux résolutions de la Commission du budget de 1895.

Lors de sa création, l'impôt des patentes fut basé simplement sur les *valeurs locatives* comprenant celle de l'habitation et celle des locaux servant à la profession. Cette base était, on le voit, la même que celle adoptée pour l'évaluation des autres revenus non fonciers et s'appliquait également à toutes les industries. C'était très simple, mais très inexact, les bénéfices professionnels n'étant, en général, nullement proportionnels à la superficie des locaux occupés. L'impôt des patentes fut supprimé en 1793, mais rétabli deux ans après en l'an III, et dès lors nous constatons une augmentation dans le nombre des indices, premier terme d'une évolution qui a abouti à la législation actuelle. Au lieu de considérer la valeur locative, le législateur adopta deux nouveaux éléments de présomptions : le genre d'*industrie* exercée et le chiffre de la *population*. Mais, dès l'année suivante, la *valeur locative* rentrait comme un des trois facteurs de la patente qui sont restés les mêmes jusqu'ici.

Actuellement, (loi du 15 juillet 1880), l'impôt des patentes s'applique à tout individu exerçant en France un commerce, une industrie ou une profession, sauf exemption formelle. Il comprend deux droits, le *droit fixe* qui est établi suivant les professions et le *droit proportionnel* établi d'après la valeur locative; mais tous les patentables ne payent pas les deux droits.

Droit fixe. — Le droit fixe est réglé d'après 4 tableaux dans lesquels sont réparties toutes les professions : 1° En ayant égard à la *population* suivant un *tarif général* pour les contribuables du tableau A ; celui-ci contient la plupart des commerçants et artisans, et comprend 8 classes de professions, divisées en commerce de gros, demi-gros et détail, imposées chacune suivant une échelle de classes d'après la population. La loi du 8 août 1890 a apporté certains dégrèvements à divers contribuables du tableau A. — 2° En ayant égard à la *population*, mais d'après un *tarif exceptionnel* pour les contribuables du tableau B, lequel s'applique principalement au haut commerce et aux entreprises de transport fluvial, maritime et terrestre. 3° Le droit fixe est établi, sans tenir compte de la population, pour les contribuables du tableau C. Dans la plupart des cas le droit, bien que dénommé fixe, varie suivant les moyens de production employés, en personnel et en matériel. Il contient principalement les professions industrielles ainsi qu'un certain nombre de professions commerciales dont l'importance n'est pas en rapport avec la population des localités où elles s'exercent (usines et manufactures).

Lorsqu'un patentable exerce plusieurs professions dans un même établissement, il n'est imposé que pour un seul droit fixe ; mais il est assujéti à toutes les taxes variables suivant le personnel et les moyens de production employés. Dans cet ordre d'idées les grands magasins ont été soumis à des taxes supplémentaires par les lois (de finances) des 8 août 1890 et 28 avril 1893.

Quant aux sociétés, donnons les lignes générales de l'impôt. Il faut distinguer, suivant qu'elles sont anonymes ou en nom collectif. Pour les premières, la Société n'acquitte qu'un seul droit fixe pour chaque établisse-

ment ; pour les secondes, l'associé principal paie le droit fixe entier, et chacun des associés une fraction du droit entier, dont le dénominateur est égal au nombre des associés, et le numérateur à ce nombre moins un. Il en est de même pour les sociétés en commandite, mais seulement en ce qui concerne les gérants et associés solidaires. Ces différences de traitement tiennent à la qualité des associés personnellement responsables (et non simples commanditaires) dans les sociétés autres que celles anonymes.

Droit proportionnel. — Ce droit est établi d'après la *valeur locative* des locaux de toute nature occupés par le contribuable, y compris son *habitation personnelle*. La valeur locative considérée ici est la valeur réelle constatée ou appréciée. Le droit proportionnel est tarifé d'après le tableau D et varie, depuis la loi du 8 août 1890, entre le $1/8$ et le $1/60$ de la valeur locative. Ce droit proportionnel est le *seul* qui frappe certaines professions dites *libérales* dans le rapport du $1/12$ au $1/15$ du loyer d'habitation. Par contre ne sont pas soumis à ce droit certains petits patentables des septième et huitième classes du tableau A.

Exemption de l'impôt des patentes. — Ces exemptions s'appliquent notamment aux fonctionnaires publics, aux personnes salariées, aux ouvriers travaillant seuls, aux laboureurs et aux cultivateurs, aux assurances mutuelles, aux concessionnaires de mines (ces derniers étant assujettis à une redevance spéciale), aux marchands ambulants, ainsi qu'aux sages femmes, éditeurs de journaux périodiques, aux artistes, aux professeurs, etc.

On voit, par ce résumé sommaire, combien l'assiette de la patente est compliquée. C'est un impôt de quotité, dont par suite le produit varie chaque année suivant

les fluctuations de la matière imposable. Il est personnel et annal, étant dû pour l'année entière par ceux qui y sont soumis à raison de leur profession au 1^{er} janvier.

Critiques. — On a souvent critiqué les indices sur lesquels repose la contribution des patentes. Parmi eux, la population joue, en général, un rôle prépondérant en ce qui concerne le commerce, puisque, surtout pour le commerce de détail, elle est la mesure de son débouché, ce qui explique qu'on en tienne compte comme un des éléments devant fournir le revenu présumé imposable. Cependant on ne peut déterminer exactement cette influence, ce qui fait que tout en ayant une importance indéniable cet indice est incertain.

Quant aux industries pour lesquelles le chiffre de la population n'est pas un élément de taxation, il faut remarquer que, par suite du développement incessant des voies de communications et de l'abaissement des frais de transport, elles peuvent voir leurs débouchés s'accroître considérablement quand les systèmes douaniers ne viennent pas y mettre artificiellement obstacle.

On a critiqué également le classement des professions qui réunit dans le même tableau des industries bien différentes et pour lesquelles l'inégalité des bénéfices est flagrante. Mais c'est là une part d'arbitraire inséparable du système des indices et qu'on peut corriger par une meilleure classification lors des révisions quinquennales ; l'impôt étant toujours perfectible par cette voie.

Quant au nombre des ouvriers qui avait autrefois une grande importance, il ne l'a conservée actuellement que pour la petite industrie, tandis que pour la grande on tient surtout compte, avec raison, du capital fixe employé, ce qui est conforme aux faits : le bénéfice pouvant être

présumé en raison des moyens de production, dont l'outillage industriel est le principal. C'est également ce que fait la nouvelle législation des patentes pour l'Alsace-Lorraine. (Voir ci-après).

De toutes les critiques adressées à l'impôt des patentes, la principale se fonde sur la prise en considération du loyer de l'établissement et de l'habitation du patenté. Ces indices datent du début de l'impôt et étaient alors les seuls considérés pour la taxation du revenu professionnel. Depuis, cette base a été reconnue vicieuse dans d'autres pays et mise de côté par les législations Belge, Hollandaise et d'Alsace-Lorraine. Il est incontestable que la taxation du loyer industriel et privé du patenté constitue un lourd supplément d'impôt à la contribution personnelle mobilière dans laquelle le loyer est déjà taxé. De plus l'indice du loyer a toujours été considéré par les économistes financiers comme le plus inexact. Ajoutons que depuis longtemps les intéressés réclament contre cet impôt.

Les raisons qui militent en faveur de la suppression du droit proportionnel sur la maison d'habitation ont été clairement indiquées dans une pétition adressée en 1880 à la Chambre des Députés, par la Chambre syndicale des tissus et des matières textiles de Paris. Les pétitionnaires y exposaient que : « La loi poursuit le commerçant, l'industriel dans son domicile particulier, comme si ce domicile était le siège de son industrie ou de son commerce ; elle ne se contente pas de lui faire payer la même contribution mobilière qu'à l'homme oisif, elle lui fait encore subir une surtaxe considérable qui, dans certains cas, augmente son loyer personnel de plus d'un quart, quand la simple équité indique qu'il devrait être traité dans sa vie privée sur le pied d'égalité avec celui qui vit

de ses revenus; cette disposition de la loi est une sorte de privilège, au profit de l'oisiveté. Il est incontestable que l'importance du loyer particulier n'est nullement en rapport direct avec les bénéfices commerciaux du patenté, mais dépend soit de son goût personnel, soit encore du nombre des membres de sa famille. Ainsi tel commerçant célibataire pourra n'habiter qu'un petit appartement, tout en réalisant le même bénéfice que le père d'une nombreuse famille, forcé d'avoir une demeure plus vaste et par conséquent un loyer plus élevé. L'importance du loyer du patenté dépend également non de ses bénéfices, mais des prix de location de la ville dans laquelle il est forcé, pour ses affaires, d'avoir sa résidence. De cette disposition de la loi résulte encore cette conséquence excessivement regrettable, que dans les grandes villes et surtout à Paris, de nombreux patentés hésitent à prendre un logement en dehors de leur modeste local industriel pour éviter les nouvelles charges qui viendraient les y atteindre et se décident à habiter dans une arrière-boutique souvent malsaine au grand détriment de leur santé et de celle de leur famille. »

La proposition de suppression du droit proportionnel est aussi ancienne que son établissement; souvent renouvelée elle a toujours été repoussée. La raison de son maintien c'est qu'en réalité la patente est un impôt uniquement fondé sur des signes extérieurs, et que du moment qu'on admet une telle base d'impôt, il faut nécessairement tenir compte de *tous* les signes visibles de nature à faire présumer le revenu industriel du contribuable.

C'est à ce point de vue que l'habitation du contribuable est considérée comme ayant un certain rapport avec ses profits, bien qu'elle ne serve pas à l'industrie.

Le logement personnel est l'un des éléments multiples de l'impôt des patentes uniquement parce qu'il est un signe extérieur. Il est vrai que le prix des loyers n'est pas d'une exactitude rigoureuse, comme le constatait déjà en 1790 La Rochefoucauld, au nom du Comité de l'imposition ; mais c'est encore l'indice le moins imparfait que l'on ait pu trouver. « Il est en général vrai que chacun est logé suivant ses facultés. » En fait, il existe incontestablement une relation entre le profit que fait un commerçant ou un industriel, et la manière dont il se loge (sauf dans le cas d'une nombreuse famille) ; par conséquent on s'explique que le montant du loyer soit pris comme un des facteurs du profit.

Lors de la discussion de la loi de 1844, qui a réglé la matière des patentes jusqu'en 1880, le ministre, M. Lacave-Laplagne s'exprimait ainsi dans l'exposé des motifs du projet : « On ne se rend pas compte, dans le public, de l'incorporation de la valeur locative dans la patente. On a reconnu que le droit proportionnel était le correctif des inégalités qui résulteraient du droit fixe seul. Pour que cela soit ainsi, il faut que le droit proportionnel ne porte pas seulement sur les locaux servant à l'exercice de la profession. Dans ce cas, en effet, le marchand de meubles, dont les marchandises occupent plus d'espace, paierait plus que le bijoutier, son voisin, qui n'a besoin que d'un local peu étendu. Comme on ne pouvait exercer une inquisition sur les opérations de chacun pour en déterminer l'étendue, on a pensé que celui qui fait le plus de bénéfices met aussi plus de recherche ou de luxe dans son habitation, et on l'a atteint en faisant entrer la valeur locative de cette habitation comme élément du droit proportionnel.

Le rapporteur de la loi, M. Vitet, répondait comme il

suit, aux objections contre le droit proportionnel : « Etablir dans tous les cas le droit proportionnel sur la maison d'habitation, laquelle est déjà atteinte par l'impôt mobilier, n'est-ce pas, a-t-on dit, imposer contrairement aux principes le même objet deux fois ? La loi sur la contribution mobilière, en laissant de côté tous les locaux industriels, n'a-t-elle pas fait, en quelque sorte, la part de la contribution des patentes ? N'a-t-elle pas indiqué que les seuls locaux assujettis au droit proportionnel devraient être ceux que n'atteint pas la contribution mobilière. A cette objection, il est facile de répondre : d'abord aucun principe n'a jamais défendu d'asseoir deux impôts sur le même objet, et, pour preuve, il suffit de citer toutes les propriétés bâties qui subissent à la fois l'impôt foncier, l'impôt des portes et fenêtres et la contribution mobilière. Mais quand même ce principe existerait, le droit proportionnel est-il à proprement parler un impôt ? Est-il assis directement sur l'objet d'après la valeur duquel il est prélevé ? Non, car il peut être établi sur un logement concédé à titre gratuit, sur une propriété de l'Etat, par conséquent, qui, de sa nature, n'est pas imposable. On n'impose donc pas la maison d'habitation pas plus que le local servant à l'industrie quand on établit sur la valeur locative le droit proportionnel. On s'en sert comme de signes indicateurs pour apprécier l'importance probable des affaires du patenté. Or, à ce titre, nous pensons qu'il est bon, qu'il est juste de faire entrer, dans tous les cas, la maison d'habitation au nombre des valeurs qui servent de base au droit proportionnel. Il est à remarquer que, pour certaines professions, les locaux d'exploitation sont à peu près les mêmes, quelle que soit l'étendue des opérations commerciales. Ainsi tout négociant a des bureaux, et dans des bu-

reaux à peu près semblables, l'un fera pour 1.000.000 fr. d'affaires, l'autre pour 100.000 fr. ; s'ils habitent la même ville, ils paient l'un et l'autre le même droit fixe ; ils paieront l'un et l'autre le même droit proportionnel, si vous n'établissez le droit que sur les locaux servant à l'exercice de leur profession. Il y a donc un moyen de demander, comme le veut la justice, un tribut plus élevé à celui des deux qui fait les plus grandes affaires ; c'est d'établir le droit proportionnel sur la valeur des logements personnels de l'un et de l'autre. A la vérité, le hasard pourra faire que le plus riche soit le plus économe et que son logement soit petit et mesquin, mais il n'y a pas de loi possible pour les exceptions et les bizarreries humaines. Ce qui est probable, ce qui sera cent fois contre une, c'est que le logement du plus riche sera d'une plus grande valeur. La maison d'habitation est donc un des signes les plus sûrs pour reconnaître l'importance des affaires de chaque patentable, et pour taxer avec une équitable diversité ceux qui exercent la même profession. » C'est par les mêmes raisons que le droit proportionnel a été soutenu lors de la discussion de la loi de 1880.

En fait, chez les petits commerçants, les locaux particulier et professionnel sont souvent confondus et il serait très difficile de les distinguer sans se livrer à des investigations tout au moins pénibles sinon odieuses, engendrant des causes de conflit entre l'administration et les contribuables, qu'il est d'une bonne politique financière d'éviter à tout prix. Du reste, d'une manière générale au point de vue de l'application, si on compare le droit proportionnel à Paris, on s'aperçoit qu'il atteint dans une proportion très forte les gros patentables, agents de change, banquiers, grands négociants, pour lesquels le droit sur la valeur locative de

l'habitation représente 36 % du montant de la patente, soit plus du tiers ; tandis que si on passe au commerce de détail la proportion descend à une moyenne de 6 %. On voit que, même dans ce système si critiqué, la justice distributive peut, au prix d'améliorations successives de la législation, trouver encore son compte, sans employer aucune inquisition domestique. En somme, le droit proportionnel sur le loyer d'habitation est le correctif, au point de vue de la proportionnalité, des inégalités que présenterait la patente si elle ne reposait que sur le droit fixe et le droit proportionnel des locaux professionnels.

Parmi les critiques adressées à la contribution des patentes figure celle relative au droit professionnel supplémentaire imposé aux sociétés en nom collectif et aux sociétés en commandite, en ce qui concerne les gérants. On a vu que, outre le droit professionnel payé par l'associé principal, chacun des associés secondaires paye en outre une fraction de ce droit. C'est ainsi que, par exemple, pour quatre associés, il sera dû un droit entier pour l'associé principal et un tiers de droit pour chacun des autres associés. Ce droit supplémentaire a donné lieu aux observations suivantes de la part de la Chambre de commerce de Paris, lors de la discussion de la loi de 1880 : « Le caractère personnel qu'avait l'impôt des patentes à sa création était la justification de ce droit supplémentaire sur les associés ; mais fort heureusement et fort justement l'impôt des patentes est de plus en plus taxé d'après les choses et non d'après les personnes.

L'impôt des patentes n'est d'ailleurs autre chose pour la maison de commerce qu'un chiffre de frais généraux à ajouter aux autres ; or, est-il juste, est-il équitable d'im-

poser à la maison qui a plusieurs associés un impôt supplémentaire ? Est-il juste de dire avec M. Mathieu Bodet et M. Léon Say que la présence d'associés est un signe de prospérité ? n'est-ce pas plutôt le contraire qui est vrai ? Les sociétés en nom collectif ne sont-elles pas généralement composées de personnes qui n'ont pas chacune un capital suffisant pour pouvoir exploiter seules leur commerce ou leur industrie ?

Du reste, malgré cette allégation, le projet du Gouvernement ne maintient une taxe supplémentaire pour les associés en nom collectif que sur la partie fixe du droit professionnel, il n'impose pas les associés sur la partie variable de ce droit....

L'un des associés payant le droit entier et ce droit étant ensuite partagé en autant de parts qu'il y a d'associés, pour chacune de ces parts leur être affectée, il en ressort pour la maison une augmentation de moitié, de deux tiers, de trois quarts, selon le nombre des associés. Ce droit tel qu'il existe aujourd'hui quand il est très élevé pèse sur les moyens de production dans des proportions considérables. »

D'une manière générale, on peut reprocher à l'impôt des patentes d'avoir le défaut commun à tous les impôts assis sur le revenu présumé, consistant dans la fixation d'un bénéfice moyen fondé sur certains faits apparents, sans chercher (ce qui d'ailleurs n'est pas possible avec le système indiciaire), si le revenu *réel* correspond au revenu présumé. Il en sera ainsi tant qu'on n'aura pas trouvé d'autres indices, moins incertains que ceux sur lesquels repose actuellement l'impôt. Dans l'état actuel de la législation française, le véritable inconvénient de l'impôt des patentes c'est qu'il est trop élevé; de là viennent les nombreuses réclamations dont il est l'objet, tandis

que, au contraire, il en soulève beaucoup moins en Belgique et en Bavière, où il est plus faible, et par suite bien mieux supporté.

Incidence. — L'incidence de la contribution des patentes se présente à un double point de vue, selon qu'il s'agit du commerce intérieur ou du commerce extérieur, et est beaucoup moins simple à déterminer qu'on ne le pensait autrefois, par suite du développement de la concurrence résultant de l'extension des relations internationales.

D'après Stuart-Mill cet impôt pèse sur le fabricant. L'opinion contraire est soutenue par Franklin, suivant cette expression classique que « tout commerçant porte sur sa facture le montant des taxes qu'il paye. » De ces deux manières de voir, celle de Franklin est certainement la moins inexacte, mais elle n'est pas toujours rigoureusement vraie; dans ce cas encore, la loi de l'offre et de la demande pèse de tout son poids. Il n'y a d'exception que lorsque tous les fabricants d'une même spécialité s'entendent pour maintenir la production et les prix de vente à un certain niveau comme c'est le cas des *trusts* en Amérique. Etant maître des prix, le commerçant pourra alors mettre l'impôt sur la facture et le faire supporter par l'acheteur. Mais si la consommation se restreint, l'impôt restera à la charge du marchand. Une autre considération dont il faut tenir compte, c'est l'influence du commerce extérieur. M. Paul Leroy-Beaulieu fait remarquer avec raison que les droits de patente n'existent pas dans tous les pays. Les impôts analogues qui frappent les commerçants et les industriels (impôt sur le capital et impôt sur le revenu) ne sont pas partout au même taux. Dans ces conditions, il est inexact de dire que cet impôt sera toujours supporté par le consommateur. « Dans un pays qui a ses frontières ouvertes

aux produits étrangers, il est évident que les droits de patente payés par le commerçant et le fabricant exportateur sont en réalité supportés par lui et viennent en déduction de ses bénéfices. » Peut-être M. Leroy-Beaulieu est-il trop affirmatif? Ce qu'on peut dire, c'est que la charge de la patente, son incidence, dépendra essentiellement de la situation du marché où le fabricant écoulera ses produits. Mais il est bien certain que vu la difficulté de reporter entièrement l'impôt sur le consommateur étranger, par suite de la concurrence, il sera le plus souvent obligé de le compter pour une part plus ou moins forte dans ses frais généraux. Il peut d'ailleurs arriver à diminuer ceux-ci par une meilleure organisation industrielle en augmentant le rendement grâce à l'abaissement du prix de revient, ainsi que nous l'avons vu en étudiant l'incidence de l'impôt en général (Voir chap. VI).

RÉFORME. — On ne peut opérer la réforme des patentes que par deux moyens. Le premier c'est la suppression pure et simple de cet impôt et son remplacement par l'impôt sur le revenu *réel* tel qu'il est pratiqué dans les pays allemands et autres, avec des modes divers d'application, notamment en Italie, dans le grand duché de Luxembourg et en Autriche. Le second moyen consiste à augmenter le nombre des indices de manière à tendre à se rapprocher du revenu *réel* sans d'ailleurs espérer l'atteindre exactement. Il ne faut pas, en effet, se faire illusion; l'impôt des patentes, s'il doit rester un impôt sur le revenu *présumé*, ne pourra jamais s'appliquer qu'à un revenu *moyen*, pris pour type dans une industrie et dans un milieu économique donnés, c'est ce que nous montre la nouvelle loi sur les revenus professionnels en Alsace-Lorraine (Voir ci-après, Appendice I).

Cette réforme de l'impôt des patentes est à l'ordre du jour en France depuis plus d'un siècle. En dernier lieu, la commission extra-parlementaire sur les revenus a eu à s'en occuper (1895) (1). Tout d'abord, avant de discuter le principe même de l'impôt des patentes un questionnaire fut envoyé en août 1894 par le ministre du commerce, M. Lebon, aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives. Les principales questions qui leur étaient posées consistaient à savoir si, pour la taxation des revenus professionnels, on devait employer l'un des trois procédés suivants ; 1^o la constatation directe du montant des revenus de chaque commerçant ou industriel, soit par voie de *déclaration* de l'intéressé, soit par tout autre moyen ; 2^o en cas de rejet de ce premier procédé, la taxation d'après le *chiffre des affaires*, c'est-à-dire d'après le montant des ventes de chaque patenté ; 3^o enfin, dans le cas où aucun des deux procédés ci-dessus ne serait adopté, maintenir la taxation actuelle d'après les *signes extérieurs*.

Le rapport général de M. Ad. Coste, déjà cité, nous apprend que la réponse a été unanime. La *déclaration* des revenus industriels et commerciaux a été repoussée par les raisons suivantes : Impossibilité d'évaluer exactement les revenus industriels parce qu'ils restent longtemps soumis à des risques qui peuvent les annuler, de sorte que si l'impôt devait être établi sur les bénéfices constatés les recouvrements du fisc seraient à la fois très lents et très incertains. En fait, la déclaration des bénéfices serait généralement erronée, soit par suite de l'insuffisance des comptabilités ou des divergences d'appréciation dans l'établissement des bilans, soit enfin — et

(1) Voir le renvoi à la fin du présent paragraphe.

on pourrait dire surtout — par suite des fraudes résultant d'évasions de la matière imposable. Celles-ci auraient lieu au moyen de réserves occultes ou d'attribution de bénéfices à des agences ou à des correspondants étrangers, ou même par le transport du siège social à l'étranger. La conséquence d'un pareil système serait une grande inégalité dans l'impôt, « dont la plus lourde charge retomberait sur les gens scrupuleux et sur les industries ou les commerçants les moins riches, le besoin de crédit forçant ces derniers à ne pas découvrir leur situation véritable. Enfin, dans tous ces cas, le contrôle serait inefficace même avec la communication des livres, sorte d'inquisition que les commerçants déclarent aussi intolérable que dangereuse pour le secret de leurs affaires. » Ajoutons immédiatement que cette communication des livres n'a même pas lieu, d'après la nouvelle loi du 9 mai 1893 qui a remplacé notre législation des patentes en Alsace-Lorraine. (Voir ci-après).

Le procédé d'évaluation d'après le chiffre des affaires a également été repoussé à cause du manque de relation directe et constante entre le chiffre des ventes et celui des bénéfices. Le chiffre des affaires est considérable dans certaines professions, comme celles de commissionnaire, de banquier, grandes usines et manufactures, bien que le % de bénéfice net y soit en général très faible ; tandis qu'il est au contraire relativement élevé pour d'autres commerces faisant un chiffre d'affaires beaucoup plus restreint. De plus, les frais généraux varient considérablement suivant chaque profession. Un commissionnaire en marchandises pourra réaliser des bénéfices considérables dans un simple bureau, tandis qu'il faudra des installations très coûteuses à une usine métallurgique. Même dans une industrie donnée un chiffre égal

de vente est loin de représenter le même bénéfice ni un bénéfice proportionnel, à cause de la capacité différente de direction dans chaque affaire particulière et du chiffre essentiellement variable des frais généraux résultant des influences de toute nature que le milieu économique peut exercer. Dans la taxation d'après le chiffre des affaires, il faudrait, comme pour la taxation d'après le revenu, avoir recours à la déclaration du contribuable avec le contrôle par les livres de commerce, qui, dans ce dernier cas, serait plus facile, mais offrirait néanmoins les mêmes inconvénients que dans l'autre cas.

Il résulte du rejet des deux procédés d'évaluation des bénéfices commerciaux et industriels fondés l'un sur la déclaration vérifiée, l'autre sur le chiffre des affaires, que le système de taxation actuel d'après les signes extérieurs est le seul admissible chez nous, et c'est pour cette raison que la commission de l'impôt sur les revenus s'y est ralliée.

Parmi les modifications à l'impôt des patentes soumises à la commission, il convient de noter les propositions présentées en ce qui concerne les charges d'agents de change et les offices ministériels (avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, avoués, commissaires-priseurs, greffiers, huissiers, notaires). Il résulte des déclarations de l'administration que « la plupart de ces offices ne seraient pas imposés actuellement à plus de 1 % de leur revenu. D'après le *Bulletin officiel* du ministère de la justice, en se fondant sur les ventes des dernières années, 8855 études de notaires, d'un produit net de 9 375 600 fr. n'auraient payé pour le principal des patentes qu'une somme de 54 444 fr., soit un taux de 0,58 %, au lieu des 3 % que l'on admet en moyenne pour les patentes. La commission après avoir entendu les repré-

sentants des intéressés a pensé que la patente des officiers ministériels devait être établie en raison de la valeur en capital de leur office « de manière à relever leur contribution à un taux d'impôt représentant approximativement 3 % du revenu. Cette valeur en capital serait déterminée, tous les huit ou dix ans, suivant la règle en usage pour fixer le prix de cession des offices. » Quant aux agents de change, la commission a maintenu le régime actuel de la patente, parce que le prix des charges est fixe dans chaque ville.

Cette question de la taxation des offices publics ou ministériels a été reprise dans un rapport supplémentaire fait au nom de la commission du budget (26 novembre 1895. Impression de la chambre n° 1626, session extraordinaire de 1895). Elle trouve le taux de 3 % acceptable, puisque c'est celui auquel on évalue la charge de l'impôt des patentes ; mais elle craint qu'il ne soit dépassé par l'application des propositions primitives estimant à 15 % du prix de cession le produit net des offices d'avocats au Conseil d'État et des charges de commissaires-priseurs, et on a reconnu qu'on avait grossi les bénéfices que ces officiers ministériels retirent de leur profession. Il est bien connu, en effet, pour les premiers, que certains d'entre eux ne l'exercent pour ainsi dire que nominale-ment et simplement pour en porter le titre. Après diverses réductions la Commission a décidé que le droit fixe des officiers ministériels serait calculé à raison de 0 fr. 20 c. par 100 francs du prix de cession, pour les notaires, avoués et huissiers ; 0 fr. 15 c. pour les commissaires-priseurs et les greffiers ; 0 fr. 10 c. pour les avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation et les référendaires au Sceau.

En ce qui concerne le droit proportionnel, le taux se-

rait du 12^e à Paris et dans les villes de plus de 100.000 habitants ; il varierait dans les autres communes suivant l'importance des charges et descendrait jusqu'au 50^e pour les charges de 20.000 fr., pour s'élever graduellement par dixième au 20^e pour les charges de 100.000 fr. et au-dessus. L'application de ce système donnerait une augmentation en principal de l'impôt de 1.431.404 fr., et ferait ressortir le taux de l'impôt en moyenne à 1,82 % ; le taux étant de 2,22 % pour les avocats au Conseil d'Etat et les avoués ; 2,14 % pour les commissaires-priseurs ; 1,86 % pour les huissiers ; 1,73 % pour les notaires et 1,48 % pour les greffiers. On voit que ces officiers publics et ministériels privilégiés dont certains prélèvent sur leurs clients forcés des honoraires scandaleux, que de récents procès nous ont révélés, ne seront encore que très modérément taxés. La réforme de la loi des patentes ne serait qu'un acte de justice laissant encore quelques-uns d'entre eux dans une situation très avantageuse vis-à-vis des autres patentables.

Une autre réforme que la justice commande serait celle s'appliquant à la taxation des sociétés anonymes qui, outre la patente pour chacun de leurs établissements, acquittent, de plus, l'impôt de 4 % sur le revenu des valeurs mobilières, ce qui semble constituer à première vue une double taxation manifeste. Voici cependant comment elle est justifiée par M. Dumaine dans le *Dictionnaire des finances* de M. Léon Say.

« En établissant des impôts sur les titres d'actions, il (l'Etat) n'a envisagé que le propriétaire du titre. Or, pour ce dernier, la souscription ou l'achat d'actions n'est autre chose qu'un placement ; il met là ses capitaux parce que ce genre de placement lui convient, il pourrait les employer différemment, par exemple en

prêts hypothécaires, en achats d'immeubles ou de rentes sur l'Etat. On a donc pensé, non sans raison, qu'un capitaliste ne pouvait placer et faire fructifier ses fonds dans des affaires industrielles gérées par autrui, sans tomber personnellement sous le coup de certaines taxes fiscales, proportionnelles aux capitaux dont l'existence entre ses mains se trouve ainsi révélée et analogue à celles qui atteignent les propriétés foncières. On ne s'expliquerait pas, en effet, que le porteur d'actions d'une société, même entièrement immobilière, ne payât aucun impôt, par la raison que les immeubles de la société sont eux-mêmes imposés. On doit remarquer à ce sujet que les impôts payés directement par la société sont une charge sociale qui est prise en considération comme toutes les autres charges pour déterminer la valeur courante des actions de cette société. Tout titre lancé sur le marché n'est coté que d'après sa valeur nette et son produit net. Si une société a des charges considérables auxquelles elle a peine à faire face, si, par suite des lourds impôts dont elle est grevée, ou pour toute autre cause, elle ne donne qu'un minime revenu, ses actions n'auront que la valeur résultant de ces divers éléments d'appréciation. Le capitaliste qui les achète ne les paye donc généralement que ce qu'elles valent ; il fait son placement en connaissance de cause et, comme il n'a payé que le prix d'une valeur nette, il n'y a pas, en ce qui le concerne personnellement, superposition d'impôt. En définitive les lois d'impôt sur les valeurs mobilières ont eu pour but d'atteindre non les sociétés, mais la *fortune privée* des actionnaires et des obligataires. »

A la commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus, M. Ad. Coste avait proposé, avec raison, d'imposer les sociétés par actions d'après leur revenu

constaté, comme cela se passe d'ailleurs en Angleterre; mais il n'a pas dissimulé non plus que sa proposition tendait à supprimer la patente pour les dites sociétés, comme faisant double emploi avec la taxe sur le revenu. Il montrait que la déclaration du revenu des sociétés, contrôlée par la production des écritures, n'offrirait aucun inconvénient puisqu'elles y sont déjà astreintes par la taxe sur les valeurs mobilières et que, de plus, aucune dissimulation ne pouvait être commise par les compagnies puisqu'elles distribuent toujours tôt ou tard leurs bénéfices. L'objection la plus sérieuse qu'on a fait valoir contre ce système est l'inégalité qui résulterait au détriment des entreprises particulières de la différence du régime fiscal, puisque ces dernières continueraient à payer la patente pendant les mauvaises années, tandis que les sociétés par actions ne distribuant pas de dividendes ne la paieraient pas. Quoi qu'il en soit, la superposition d'impôt pour les sociétés est incontestable. Il semble que la véritable solution ait été trouvée par M. Delatour, directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui a proposé que les sociétés présentent la quittance de leur patente en déduction de la taxe de 4 % sur le revenu de leurs titres (1). De cette manière la patente serait toujours acquittée et les bénéfices industriels ne seraient pas taxés deux fois. On obtiendrait ainsi l'avantage de l'égalité devant l'impôt. Le seul inconvénient de cette réforme est qu'elle entraînerait une diminution importante dans le rendement de l'impôt, car la somme payée de ce chef par les sociétés anonymes est très élevée.

Quant au droit proportionnel, qui fait l'objet de tant de réclamations, il doit être maintenu parce qu'il est

(1) Voir à l'appendice II § 4 : *L'Impôt sur les Sociétés en Russie*, une application du système proposé par M. Delatour.

justifié ; mais on pourrait atténuer les valeurs locatives d'habitation sur lesquelles il est établi pour certaines catégories de patentés, de manière à tenir compte des charges de famille de ces contribuables.

Enfin, les réformes entraînant une diminution du rendement de l'impôt ne devraient être effectuées qu'au fur et à mesure des plus values résultant soit de la soumission à la patente de professions qui en sont actuellement exemptées, soit du rehaussement du tarif pour certains patentables ; soit, ce qui est préférable, du développement de l'ensemble de la matière imposable, de manière à n'accorder de dégrèvement que dans la mesure des plus-values normales de l'impôt.

En résumé, l'impôt des patentes est perfectible (1) ; mais son assiette, qui est la taxation d'après les *indices extérieurs*, doit être maintenue. Ce n'est pas la difficulté d'atteindre complètement le revenu *réel* professionnel qui doit faire rejeter cet impôt ; il faut, au contraire, coordonner les éléments permettant de s'en rapprocher le plus possible, par une évaluation de plus en plus précise, du revenu *présumé*. C'est le seul système applicable chez nous et on peut dire à cet égard, avec Vitet, le rapporteur de la loi de 1844 : « Le système du tarif est le seul compatible avec l'esprit de nos institutions. L'arbitraire de la loi, lors même qu'il blesse la raison, n'attente pas à la liberté ; il n'y a d'intolérable sous un gouvernement libre que l'arbitraire des hommes. »

(1) La loi du 15 juillet 1880 prescrit une revision quinquennale destinée à contrôler et à refondre les assimilations prononcées par arrêtés préfectoraux pour les professions nouvelles, de manière à tenir l'impôt au courant des transformations qui s'opèrent dans l'industrie. Les revisions ont été effectuées en 1885 et en 1890 ; mais celles de 1895 et de 1900 n'ont pas encore eu lieu, par suite des retards apportés dans la discussion de la loi de revision pendant devant le Sénat (novembre 1900).

§ II. — Profits agricoles. (1)

L'établissement d'un système d'impôts atteignant séparément tous les revenus amène logiquement à frapper les profits agricoles par un impôt distinct de celui qui pèse sur les fonds de terre. Cependant jusqu'ici ces profits ont été exemptés en France de la patente.

Les profits agricoles proviennent tant du produit des capitaux servant à l'exploitation agricole que de ceux du travail des cultivateurs. Ces capitaux (animaux, matériel, semences, aliments pour les bestiaux, avances de culture) sont évalués par M. Daniel Zolla à une dizaine de milliards produisant un profit d'environ 4 à 500 millions. En ce qui concerne la valeur du travail des cultivateurs, ces derniers étaient, en 1891, au nombre de 17.435.000 personnes, soit presque la moitié de la population française. Il ne semble donc pas juste que l'impôt devant frapper tous les revenus, la moitié des contribuables en soit exemptée. Cette exemption serait fondée sur ce fait que les cultivateurs fermiers sont le petit nombre, tandis que la majorité se composerait de cultivateurs exploitant eux-mêmes.

En fait, il résulte des statistiques agricoles que, en 1882, l'exploitation indirecte, c'est-à-dire par fermiers et métayers au nombre d'environ 1.100.000 portait sur 13.500.000 hectares, en chiffres ronds, soit les deux cinquièmes de la superficie cultivée. Quant aux propriétaires faisant valoir eux-mêmes ils sont au nombre de 4.325.000 pour 19.380.000 hectares. Ces derniers sont à la vérité atteints par l'impôt

(1) Voir *Rapport de M. Ad. Coste*, p. 1054 à 1056.

foncier ; mais il résulte du mode d'établissement de cet impôt qu'il ne porte que sur la *valeur locative très atténuée* de la terre. Or il est incontestable que le propriétaire exploitant personnellement tire de son bien foncier un revenu supérieur à celui que lui en procurerait la simple location ; autrement il ne prendrait pas la peine de l'exploiter lui-même et d'y consacrer son capital. Il en résulte que l'impôt foncier n'atteint que la partie du revenu locatif du propriétaire, et que c'est le surplus du revenu au-delà de la valeur locative de la terre qui constitue le profit agricole.

Mais si l'existence de ce profit agricole est incontestable, il n'est pas facile d'en évaluer l'importance. D'après l'enquête agricole de 1882 on peut estimer à 1.155.000.000 fr. la somme *nette* restant entre les mains des cultivateurs défalcation faite des frais et charges de toute nature. Mais cette somme est loin de constituer le revenu imposable. Il faut en déduire 1° les intérêts à 5% du capital d'exploitation, que le cultivateur se paie à lui-même, soit 427.000.000 fr. 2° les rémunérations, gages et salaires du personnel agricole, comprenant 6.912.000 personnes, tant chefs d'exploitation qu'ouvriers salariés, se montant à 2.075.000.000 fr. Le total de ces diverses sommes s'élève à 3.657.000.000 fr. tandis que le revenu foncier était évalué à la même époque à 2.645.000.000 fr. On ne saurait tirer de ces chiffres la preuve que le revenu agricole imposable dépasse le revenu foncier, mais on pourrait admettre qu'il lui est égal ; en tout cas on resterait dans une prudence excessive en ne l'évaluant qu'à la moitié de ce revenu foncier, soit 1.322.500.000 fr. ou même encore au-dessous, c'est-à-dire au chiffre de 1.155.000.000 fr. considéré comme le reliquat économisable restant entre les mains des cultivateurs.

Quant à l'assiette de l'impôt, comme on ne saurait accepter la déclaration, toujours incertaine, ni la taxation d'office à cause de l'arbitraire qui y est inhérent, ni les signes extérieurs, comme pour les patentes, ni taxer d'après le capital employé dans l'exploitation, ce qui risquerait de décourager l'adoption d'un matériel perfectionné qui doit augmenter la production, il ne reste qu'un seul procédé possible, celui de la présomption. C'est le système en usage en Angleterre et en Ecosse, où les profits agricoles sont présumés s'élever dans le premier de ces pays à la *moitié* et dans le second au *tiers* des fermages payés au propriétaire. C'est ce dernier chiffre qui semblerait devoir être adopté, attendu qu'il s'agit ici d'une matière imposable particulièrement intéressante, qui de plus ne peut se dérober, et qu'il faut ménager à cause de l'arbitraire inséparable du système de la présomption.

Au point de vue de l'incidence, il y a lieu de distinguer suivant qu'il s'agit : 1° de fermage ordinaire, auquel cas le fermier supportera seul l'impôt ; 2° de faire-valoir direct auquel cas le propriétaire paiera en cette qualité l'impôt foncier et de plus l'impôt agricole comme exploitant ; 3° enfin, en cas de cheptel, métayage ou colonat partiaire où l'impôt sera partagé entre le propriétaire et l'exploitant dans la même proportion que le revenu agricole. Si l'on estime à 2.100.000.000 fr. la valeur locative des terres cultivées, et en tenant compte d'une dépréciation de un cinquième survenue depuis 1882, le montant des profits agricoles soumis à l'impôt (soit le tiers) ressortirait au chiffre de 700 millions, ce qui, au taux de 3 % adopté pour les patentes, donnerait en principal 21 millions.

Quant à l'influence probable de l'impôt, la Direction générale des contributions directes l'a expérimentée sur

le papier dans six communes choisies dans différentes parties du territoire, et après rectification préalable des valeurs locatives des terres de ces communes. Il résulte de ces expériences fictives que l'impôt sur les profits agricoles substitué à la contribution personnelle mobilière et à la taxe des portes et fenêtres, constituerait pour les cultivateurs une imposition beaucoup plus proportionnelle. « L'impôt actuel, a dit M. Boutin, se trouverait par la réforme réduit dans l'ensemble, mais la réduction serait surtout importante pour les petites exploitations, et elle diminuerait graduellement, au fur et à mesure que les exploitations deviennent plus étendues, pour se transformer en augmentations à l'égard des grandes exploitations (*Rapport*, p. 1056).

§ III. — Appendice I

La réforme de la taxation industrielle en Alsace-Lorraine.

La réforme de la taxation des revenus industriels et professionnels a été effectuée en Alsace-Lorraine de 1893 à 1896. Elle comprend : 1^o la loi concernant l'évaluation des revenus professionnels ; 2^o la loi sur l'impôt industriel ; 3^o la loi sur le colportage. Nous résumons cette nouvelle législation d'après le très intéressant ouvrage de M. Helmer : « *La réforme de la taxation industrielle en Alsace-Lorraine* (1). »

Le remaniement de l'impôt des patentes français qui

(1) Voir *Die Reform der Gewerbebesteuerung in Elsass-Lothringen* von Paul Albert Helmer (docteur en droit juridique et politique). Strassburg, 1896

était resté en vigueur en Alsace-Lorraine, tel qu'il existait en 1870, fut entrepris par M. de Schraut, sous-secrétaire d'Etat, en connexion avec la réforme du système des impôts directs.

Le but de la réforme n'était pas de procurer de plus fortes recettes à l'Etat, mais d'obtenir une plus juste répartition des charges par une adaptation exacte de l'impôt à la matière imposable.

La réforme financière en Alsace-Lorraine a commencé avec l'épuration du cadastre et la création de livres fonciers (loi du 31 mai 1884), et la réforme de l'impôt foncier (loi du 6 avril 1892 complétée par celle du 14 juillet 1895). Après la loi du 6 avril 1892, il parut opportun d'entreprendre la réforme de l'impôt des patentes, et un projet de loi fut présenté à cet effet à la Délégation le 23 janvier 1893 ; il est devenu la loi actuelle du 6 mai 1893.

Pour la rédaction de ce projet, M. de Schraut avait à considérer les modifications apportées en France à la loi des patentes en 1880, ainsi que les systèmes badois et prussien d'impôt sur le revenu industriel. Le système français du tarif ne lui paraissait pas devoir être maintenu, à cause de ses imperfections (bien que, à la vérité, il puisse être considérablement amélioré en accordant des exceptions pour les cas où son application est trop rigoureuse). Il pensait qu'en laissant une certaine latitude aux autorités taxatrices, il y avait possibilité d'atteindre, dans une plus large mesure que jusqu'ici, la capacité imposable.

Le deuxième type qui se présentait à M. de Schraut était celui de l'impôt fixé d'après le capital d'établissement. Mais comme cet impôt est en relation avec l'impôt sur le revenu personnel, il introduit une proportion entre les revenus fondés et les revenus non fondés. En Alsace-

Lorraine, l'impôt des patentes a, au contraire, en vue d'atteindre le revenu professionnel, et n'est pas un impôt partiel sur les capitaux ; il s'ensuit qu'il ne pouvait pas être remanié d'après le système badois.

Comme troisième type vient l'impôt industriel prussien, tel qu'il a été établi par la loi du 24 juin 1881 (Voir chap. XX). Celui-ci se signale comme l'antithèse des autres systèmes aussi bien en ce qui concerne la matière imposable que par le mode d'assiette. En premier lieu, ce qui caractérise le système prussien c'est que ce n'est pas le rendement dont découle d'une manière normale le bénéfice net de l'exploitation qui est atteint par l'impôt, mais au contraire le *véritable revenu annuel*.

Cette base ne peut pas être admise en Alsace-Lorraine, parce que ici l'Etat n'est pas seul intéressé, mais aussi les communes, qui tirent une grande partie de leurs recettes des centimes additionnels à l'impôt des patentes. Tandis que pour l'Etat les oscillations de recettes provenant des diverses branches d'industrie peuvent se compenser, il n'en est pas de même en ce qui touche les communes, pour lesquelles la productivité des centimes additionnels est intimement liée à l'impôt, de sorte que la limitation de leur territoire ne leur permet pas d'établir une compensation. Pour cette raison le système prussien ne pouvait pas être introduit.

De plus, la fixation du revenu annuel se heurtait à des difficultés insurmontables dans la population d'Alsace-Lorraine, où la taxation française jusqu'alors en vigueur avait avec soin écarté toute intrusion dans les affaires personnelles des contribuables. La répugnance que devait rencontrer tout système « inquisitorial » ne pouvait pas, comme le comprit M. de Schraut, être vaincue, quels que fussent les grands avantages

d'un tel système. Les discussions qui eurent lieu au sein de la Délégation montrèrent que le gouvernement ne se trompait pas sur ce point.

Enfin la méthode d'assiette de l'impôt prussien ne pouvait pas être transplantée en Alsace-Lorraine, cet impôt étant de répartition ; celle-ci a lieu sur la base du bénéfice de fait dans l'intérieur des fédérations de contribuables. La base des répartitions prussiennes est formée d'après l'expérience de la taxation industrielle collectionnée par l'Etat depuis 1820.

En Alsace-Lorraine, par contre, il manque une base pour la formation de la répartition permettant de remettre la taxation entre les mains des contribuables comme en Prusse. Il eût été impossible d'entreprendre la répartition d'une manière égale pour tout le pays. En outre, l'expérience de la pratique financière française sur le terrain des impôts directs ne recommande pas la transformation des impôts jusqu'ici de quotité en impôts de répartition. La réforme des impôts en Alsace-Lorraine tend à l'introduction du système de la quotité (1). En considération de ce système d'impôt, et en comparant les conditions en Alsace-Lorraine, M. de Schraut tirait cette conclusion que ni une amélioration du sys-

(1) C'est ainsi que, depuis que ces lignes ont été écrites, la loi du 2 juillet 1898 a prescrit une évaluation des revenus provenant des capitaux, salaires et traitements en Alsace-Lorraine.

Cette évaluation, qui a été terminée à la fin de 1900, a pour but de servir de base aux trois projets de loi actuellement soumis au Conseil fédéral :

1^o L'impôt sur le capital : 2^o l'impôt sur les salaires et traitements ; 3^o l'emploi des produits de ces impôts, qui, d'après la loi, doivent servir à dégrever l'agriculture.

Cette évaluation s'est faite avec la plus grande facilité dans toute l'étendue des provinces annexées ; elle s'est opérée sur la simple déclaration « en âme et conscience » des contribuables intéressés. (Voir *Le Temps* du 15 décembre 1900).

tème français, ni l'introduction de l'impôt industriel badois ou prussien ne correspondait aux circonstances. M. de Schraut chercha alors une nouvelle forme de la taxation industrielle.

Le projet de loi cherchait à maintenir toutes les dispositions légales en vigueur pour autant que les circonstances ne paraissaient pas rendre un changement immédiat nécessaire. On conservait comme base d'impôt le rendement, c'est-à-dire le chiffre qui dans les circonstances et d'après l'exploitation normale et après défaction des frais de production, peut être considéré comme le revenu moyen annuel. La *subjectivité* de l'impôt était fixée de la même manière et s'appliquait à toutes les industries soumises à la patente. Cependant le projet étendait celle-ci à certaines professions qui jusqu'alors y avaient échappé.

Comme conséquence, les dispositions concernant le lieu de l'imposition étaient maintenues, nous les retrouverons dans le texte de la loi.

En face de ces dispositions, nous trouvons celles qui constituent la partie importante du projet : elles concernent la fixation du rendement, une amélioration du système français du tarif ayant paru impossible. Par suite le projet n'admettait pas de présumer, d'une manière abstraite, la rentabilité de l'industrie d'après les indices extérieurs ; on devait tenir compte pour chaque industrie particulière, des conditions spéciales dans lesquelles elle produit. Par conséquent l'assiette de l'impôt ne pouvait pas avoir lieu d'après une loi abstraite, par un tarif, mais devait être adaptée pour chaque industriel en particulier, et par suite confiée à des autorités taxatrices spéciales.

En ce qui concerne la composition des autorités char-

gées de l'exécution de la réforme, on prévoyait la participation aussi large que possible des contribuables. Les signes extérieurs devaient servir de base pour l'appréciation de la productivité. Pour obtenir ce point d'appui les exploitants devaient être obligés de faire connaître le nombre de leurs aides et de leurs travailleurs, les locaux ainsi que les moyens d'exploitation employés; de plus, ils devaient présenter leurs livres et donner des éclaircissements sur l'extension de l'exploitation industrielle, mais cependant jamais sur la productivité elle-même. Les indices économiques devaient être laissés à la libre appréciation des commissions d'évaluation.

Ce projet, aussitôt connu, fut énergiquement combattu. On demandait notamment le maintien du tarif et on se prononçait contre la présentation des livres de commerce. Ce mouvement n'était pas restreint à la presse, et s'étendait également aux chambres de commerce de Metz et de Strasbourg qui firent parvenir leurs pétitions à la Délégation. Lors des délibérations qui eurent lieu au sein de cette dernière, peu d'aperçus nouveaux d'importance financière furent présentés. M. de Schraut appuya son projet en démontrant le besoin d'une réforme de la situation actuelle et développa l'idée qu'on ne saurait penser à améliorer le tarif; il proposait, par suite, d'entreprendre l'essai d'une évaluation directe des professions soumises à l'impôt. Le point délicat, pour l'exécution de la loi, était de retirer tout prétexte aux partisans du système du tarif au sujet de l'arbitraire des autorités taxatrices réunies en commissions, qui ressortissent des cercles bourgeois et industriels, c'est-à-dire à la Délégation elle-même.

Du côté des députés, il n'y eut que peu de voix en faveur du maintien du système du tarif, et un seul se

prononça en faveur de l'application du système prussien à l'Alsace-Lorraine. Le but de l'évaluation, qui est de fixer le rendement des industries soumises à l'impôt, fut attaqué par un député qui affirmait qu'il n'y a pas de profit moyen industriel, parce que celui-ci ne pourrait se fonder que sur des circonstances normales qui n'existent pas. La nécessité de la réforme fut généralement reconnue par la Délégation et l'essai proposé par le gouvernement fut adopté. L'Assemblée se borna à des changements dans les dispositions particulières. Ces dernières se rapportaient, d'une part, à la formation des commissions dont le nombre des membres fut augmenté, et, d'autre part, aux voies de recours contre l'évaluation. La décision concernant les réclamations fut renvoyée en dernière instance à une commission spéciale de révision dans laquelle les citoyens étaient représentés. Enfin on supprima les dispositions qui avaient rencontré la plus forte opposition dans la presse et dans les délibérations des commissions, telles que l'obligation pour les exploitants de montrer leurs livres de commerce, ainsi que la déclaration concernant le chiffre de leurs affaires.

Après ces modifications le projet fut adopté en troisième lecture le 24 mars 1893; il est devenu, après approbation du conseil fédéral, la loi du 6 mai 1893, dont nous donnons la traduction, d'après le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du ministère des finances.

Loi concernant l'évaluation des revenus professionnels en Alsace-Lorraine.

(6 mai 1893).

ARTICLE I^{er}. — Dans le but d'arriver à une réforme de l'impôt sur l'industrie, toutes les professions exercées en Alsace-Lorraine seront évaluées conformément à leur productivité d'après le tarif gradué ci-annexé.

ART. 2. — La productivité d'une profession doit être évaluée d'après le chiffre qui, dans des conditions normales, peut être adopté comme revenu annuel moyen, déduction faite des frais ordinaires inhérents à la profession exercée.

ART. 3. — L'évaluation de la productivité des professions se fait d'après les indices extérieurs et autres données propres à en faciliter l'appréciation.

Il y aura lieu, à cet effet, de tenir compte du chiffre de la population, des moyens de communication, en tant que ceux-ci exercent une influence sur la marche générale des affaires, ainsi que de la nature de la profession exercée.

En outre, il y aura lieu, lors de l'évaluation de l'impôt, de prendre spécialement en considération le nombre des employés et des ouvriers, les locaux et moyens d'exploitation, l'importance et le développement des affaires, enfin, pour les sociétés par actions ou en commandite par actions, les bilans ainsi que les comptes de profits et pertes publiés conformément aux articles 185 *c* et 239 *b* du Code de commerce.

ART. 4. — L'évaluation est faite dans la commune où la profession est exercée.

Si l'exploitation d'une entreprise se fait dans plusieurs communes, l'on procédera à l'évaluation pour la totalité de l'entreprise dans la commune où se trouve le siège de la direction de l'exploitation, et l'on partagera ensuite entre les diverses communes la somme du produit total proportionnellement à l'extension de l'exploitation dans chaque commune. Les établissements annexes ou les succursales avec direction spéciale qui se trouvent en dehors du territoire de la commune où est situé le principal établissement feront l'objet d'évaluations particu-

lières. Les industries qui n'ont pas de siège commercial sont soumises à l'évaluation dans la localité où l'industriel a son domicile. L'évaluation des industries dont les propriétaires n'ont, en Alsace-Lorraine, ni siège commercial ni domicile se fait dans la commune dans laquelle sont perçus les autres impôts qui incombent à l'industrie intéressée (art. 60 de la loi organique sur l'industrie).

ART. 5. — Le directeur des contributions indirectes dirige les opérations d'évaluation.

ART. 6. — En vue d'obtenir une évaluation uniforme du rendement des professions qui soit conforme aux dispositions de la présente loi, il sera formé une commission centrale d'évaluation pour tout le pays.

La commission centrale d'évaluation se compose de 15 membres. Le président et 5 membres sont nommés par le ministère. Les autres membres sont élus par la Délégation. La commission centrale rend ses décisions à la majorité des voix. Elle peut rendre des décisions dès que 10 au moins de ses membres, y compris le président, sont présents. La voix du président est prépondérante en cas de partage.

ART. 7. — Le président de la commission centrale d'évaluation prépare les travaux de la commission, les dirige et fait exécuter ses décisions.

La commission centrale fixe les principes généraux qui doivent être observés pour l'évaluation et qui sont soumis à l'approbation du ministère.

La commission centrale contrôle encore les travaux des différentes commissions spéciales (art. 9) au point de vue de l'exactitude et de l'uniformité des évaluations qu'elle a le droit de réduire ou d'augmenter.

La commission centrale a en outre le droit, avec l'as-

sentiment du ministère, d'évaluer les revenus d'autres professions que celles mentionnées à l'article 1^{er}.

ART. 8. — La commission centrale a le droit, autant que cela est nécessaire pour sauvegarder l'uniformité des évaluations, de faire procéder dans les différents districts d'évaluation (art. 9), à des évaluations-types dont le résultat, après avoir été ratifié par la commission centrale, devra servir de modèle pour les autres évaluations.

La commission centrale a toujours le droit de s'adjoindre des experts spéciaux ou autres personnes pouvant la renseigner, et particulièrement des personnes appartenant aux professions dont il s'agira.

Le ministère règle plus spécialement tout ce qui concerne la marche des travaux de la commission centrale, fixe les indemnités de ses membres, des experts et autres personnes ayant fourni des renseignements.

ART. 9. — L'évaluation du rendement des professions se fait par des commissions spéciales et par districts d'évaluation sous la surveillance de commissaires spéciaux chargés de l'exécution des travaux et délégués par le Ministère.

L'évaluation des industries dont l'exploitation ne comprend que la vente faite aux consommateurs eux-mêmes ou aux marchands en détail et qui n'ont qu'une importance locale se fait par arrondissement et par des commissions d'arrondissement. L'évaluation de toutes les autres industries se fait par département et par des commissions spéciales départementales.

Sont taxés par les commissions départementales : les médecins, les pharmaciens, les architectes, les ingénieurs, les géomètres, les huissiers, les notaires, les avoués-avocats, les directeurs d'établissements d'éducation ou de pensionnats, les vétérinaires et les dentistes ainsi que les personnes qui font profession de servir d'intermé-

diaires en matière de contrats immobiliers, d'emprunts, de mariages et de procédure à l'étranger. En cas de nécessité, le ministère peut, dans certains arrondissements, et pour l'évaluation de certaines industries dans de grandes communes ou dans certaines parties d'arrondissements, instituer des commissions spéciales auxquelles incombent les mêmes obligations et qui ont les mêmes pouvoirs que les commissions d'arrondissement.

ART. 10. — La commission d'arrondissement se compose du commissaire chargé des opérations d'évaluation comme président et, selon l'étendue du district d'évaluation, de six ou huit autres membres. Le nombre des membres de ces commissions est fixé par le directeur des contributions directes, en tenant compte de l'étendue du district d'évaluation et du nombre des communes importantes qui en dépendent. La moitié des membres des commissions est nommée par les conseils d'arrondissement et dans les communes qui forment à elles seules un district d'évaluation par les conseils municipaux; les autres membres sont choisis parmi les industriels par le directeur des contributions directes. Le directeur des contributions directes peut aussi concéder à certaines communes le droit de faire nommer par leur conseil municipal un membre de la commission d'évaluation. La commission décide à la majorité des voix et peut prendre des décisions dès que 5 de ses membres au moins, y compris le président, sont présents. La voix du président est prépondérante en cas de partage.

ART. 11. — La commission départementale se compose du commissaire chargé des opérations comme président et de 10 membres. Le conseil général en élit 3 et les chambres de commerce du département en choisissent 3 autres. Les autres membres sont nommés par le direc-

teur des contributions directes, mais la moitié de ces derniers doit être choisie parmi les industriels.

La commission décide à la majorité des voix et peut prendre des décisions dès que 7 membres au moins, y compris le président, sont présents. La voix du président est prépondérante en cas de partage.

ART. 12. — Les commissaires ont à préparer les travaux des commissions d'arrondissement et des commissions départementales ; ils ont aussi à diriger les débats des commissions et à faire exécuter leurs décisions.

Les commissions d'arrondissement et les commissions départementales ont le droit dans certains cas de s'adjoindre des experts ou des personnes pouvant fournir des renseignements.

Le Ministère, après avoir pris l'avis de la commission centrale d'évaluation, règle tout ce qui concerne (art. 9, § 2) la marche des travaux des commissions d'arrondissement et de département de même que les indemnités des membres, experts et personnes ayant fourni des renseignements.

ART. 13. — Les industriels sont obligés, dans un délai qui sera fixé par le commissaire chargé des opérations d'évaluation et qui devra être d'au moins six semaines, de faire, près du maire de leur commune ou du commissaire chargé des opérations d'évaluation ou de son remplaçant, des déclarations sur les points suivants :

1° Sur le nombre de leurs employés et ouvriers ;

2° Sur les locaux et moyens d'exploitation, particulièrement sur l'état dans lequel ils se trouvent et la date depuis laquelle ils sont en usage.

Sont surtout à considérer comme moyens d'exploitation :

a) Les forces motrices employées (eau, vapeur, etc.) ;

b) Les machines, ustensiles et outils nécessaires à la marche d'une industrie ;

c) Les animaux employés pour l'exploitation.

Ces déclarations susmentionnées peuvent être faites verbalement ou d'après une formule adoptée par le ministère sur la proposition de la commission centrale d'évaluation.

Les industriels ne sont pas tenus de fournir des renseignements sur le rendement de leur exploitation, ni de présenter leurs livres de commerce, et les commissions d'évaluation n'ont pas le droit d'exiger de renseignements sur ces documents.

ART. 14. — Les commissions d'évaluation ont cependant le droit, pour s'éclairer sur certains points, de visiter, pendant les heures de travail, les établissements industriels, ateliers et magasins.

Mais on ne pourra, sans le consentement des intéressés, charger de la visite d'établissements industriels, d'ateliers ou de magasins, d'autres personnes que des fonctionnaires de l'Etat.

ART. 15. — Le résultat de l'évaluation est communiqué aux industriels dans une lettre qui indique en même temps les moyens légaux auxquels ils peuvent recourir en cas de réclamation.

Les industriels intéressés peuvent réclamer contre l'évaluation dans un délai de six semaines à partir du jour de la publication en s'adressant soit par écrit au maire, soit par écrit ou verbalement au commissaire de district chargé des opérations d'évaluation.

ART. 16. — Le directeur des contributions directes, après avoir entendu la commission d'évaluation compétente, est juge des réclamations ; il a le droit de demander tous renseignements complémentaires qui lui paraîtraient

nécessaires (art. 13). Il a également les pouvoirs qui sont accordés par l'article 14 aux commissions d'évaluation.

ART. 17. — Si le directeur des contributions directes trouve que l'évaluation est exacte, il la soumet à la commission de revision.

La commission de revision se compose de 7 membres, y compris le président, et elle siège en nombre suffisant quand 5 de ses membres y compris le président sont présents. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Les membres de cette commission sont nommés par le *Statthalter*. Deux au moins doivent réunir les conditions exigées pour appartenir à la magistrature et trois autres doivent être choisis parmi les industriels.

Le *Statthalter* surveille les opérations de la commission de revision et fixe les indemnités à attribuer à ses membres.

ART. 18. — Si le directeur des contributions directes juge que le degré de classement doit être effectivement abaissé, il prend lui-même une décision. Il peut être appelé de cette décision devant la commission de revision, dans un délai de six semaines à partir du jour où elle a été portée à la connaissance de l'intéressé.

ART. 19. — Les décisions de la commission de revision sont prises, la commission centrale entendue; elles sont sans appel.

La commission de revision a le droit de demander les renseignements complémentaires prévus à l'article 12, § 2 et à l'article 13 de la présente loi. Elle a également les pouvoirs qui sont accordés aux commissions d'évaluation par l'article 14.

Les frais résultant de l'instruction de réclamations non fondées peuvent, par décision de la commission de revision, être mis en totalité ou en partie à la charge des ré-

clamants et sont perçus de la même manière que les contributions directes.

ART. 20. — Sera puni d'une amende de 300 marks au plus quiconque, après invitation réitérée, n'aura pas fait les déclarations ou donné les renseignements prévus à l'article 13, n^{os} 1 et 2, ou qui sciemment aura fourni ces renseignements d'une manière incomplète ou contraire à la vérité. Est passible de la même peine celui qui n'aura pas permis l'accès d'établissements industriels, ateliers ou magasins aux personnes désignées dans les articles 14, 16 et 19 de la présente loi.

ART. 21. — Les membres des commissions d'évaluation et de revision prêtent, entre les mains de leur président, serment d'agir en toute conscience, sans avoir égard aux personnes intéressées, et de tenir absolument secrètes les discussions qui pourraient avoir lieu ainsi que les renseignements qu'ils auraient pu se procurer sur la situation des différents industriels.

Les présidents qui ne seraient pas déjà assermentés comme fonctionnaires doivent prêter le même serment devant un commissaire du Ministère.

Les fonctionnaires chargés de l'évaluation sont, en vertu de leur serment professionnel, tenus de garder le secret sur les discussions qui peuvent avoir lieu et de ne pas divulguer les faits portés à leur connaissance relativement à la situation des différents industriels.

ART. 22. — Les fonctionnaires chargés de l'évaluation ainsi que les membres des commissions d'évaluation et de revision seront punis d'une amende variant de 30 à 200 marks, sans préjudice de la responsabilité civile, s'ils divulguent la teneur des déclarations et renseignements mentionnés à l'article 21 ou les discussions qui s'y rapportent. La condamnation entraînera la perte des

fonctions d'estimateur, et l'incapacité de les remplir à nouveau.

Les poursuites n'ont lieu que sur la proposition du Ministère.

ART. 23. — Les choix déjà faits par la Délégation conformément à l'article 6 de la présente loi avant sa mise en vigueur sont délarés valables. Les dispositions à prendre pour l'exécution de la présente loi seront prescrites par le Ministère.

Tarif pour servir à l'évaluation des revenus professionnels.

CLASSES	MONTANT DE LA PRODUCTIVITÉ annuelle évaluée.
1 ^{re}	Au-dessous de 500 marks.
2 ^e	De 500 à 1 000 —
3 ^e	De 1 000 à 1 500 —
4 ^e	De 1 500 à 2 000 —
5 ^e	De 2 000 à 2 500 —
6 ^e	De 2 500 à 3 000 —
7 ^e	De 3 000 à 4 000 —
8 ^e	De 4 000 à 5 000 —
9 ^e	De 5 000 à 6 000 —
10 ^e	De 6 000 à 8 000 —
11 ^e	De 8 000 à 10 000 —
12 ^e	De 10 000 à 12 500 —
13 ^e	De 12 500 à 15 000 —
14 ^e	De 15 000 à 17 500 —
15 ^e	De 17 500 à 20 000 —
16 ^e	De 20 000 à 25 000 —
17 ^e	De 25 000 à 30 000 —
18 ^e	De 30 000 à 35 000 —
19 ^e	De 35 000 à 40 000 —
20 ^e	De 40 000 à 50 000 —

Les classes suivantes augmentent successivement de 10.000 marks.

Aussitôt la loi publiée, on commença à prendre les dispositions destinées à en assurer l'exécution en procédant à l'évaluation ; celle-ci fut terminée en 1895. Alors la réglementation définitive de l'impôt des patentes fut introduite à la Délégation, par deux projets de loi, en février 1896. La discussion de ces projets, dans la presse et à la Délégation, montra d'une manière frappante — (sauf en ce qui concerne deux journaux de la Haute-Alsace, ainsi que la plainte d'un député sur la méthode inquisitoriale d'évaluation et sur l'obligation indirecte de montrer les livres, résultant de la taxation élevée) — qu'il n'y avait aucune opposition au sujet du changement de système, le nouveau mode d'évaluation fut définitivement accepté à la place de l'ancien système français du tarif.

La réforme de la taxation industrielle consistait, d'après le projet, à séparer les contribuables en industries fixes et en industries accessoires. L'évaluation entreprise avait montré que s'il est possible de se rendre compte du rendement des premières à cause de leur séjour stable dans le pays, cela n'est pas possible en ce qui concerne les colporteurs et les marchands ambulants. L'expérience avait appris qu'un classement consciencieux quelconque de ces dernières professions dans les divers degrés d'évaluation ne pouvait pas être obtenu, notamment quand elles sont exercées par des étrangers.

D'un autre côté il était recommandable de fixer la taxation de manière que le contrôle de l'impôt fût lié à la surveillance dont les personnes en question sont l'objet de la part de la police, en vertu de la législation en vigueur en Alsace-Lorraine. Enfin, il y avait encore à considérer un autre point de vue spécial : on devait obtenir un appui contre les colporteurs et les marchands

ambulants, et comme conséquence ces derniers devaient payer une plus forte taxe que les industries exploitées dans un endroit fixe. Une taxation plus élevée des professions dont il s'agit avait été demandée aussi bien par la classe moyenne industrielle à laquelle les colporteurs et les magasins ambulants font une concurrence dommageable, que par le public consommateur qui, d'un côté, se trouve importuné par le grand nombre de colporteurs et, d'un autre côté, voit sans regret une déconsidération des magasins ambulants, exploités sans garantie suffisante pour la qualité des marchandises.

Ces considérations amenèrent à séparer l'impôt antérieur des patentes en impôt industriel et en impôt sur le colportage.

La loi concernant l'impôt industriel forme une codification complète du droit désormais en vigueur, renfermant non seulement les nouvelles réformes, mais encore tout ce qui est conservé des anciennes dispositions. Par suite, il nous reste à voir quelles sont les personnes soumises à l'impôt; quel objet est soumis à l'impôt et comment celui-ci est fixé d'après l'endroit, le temps et à l'égard de son élévation pour chaque période imposable, et enfin comment la contribution est taxée, d'après la base de la matière imposable.

Loi sur l'impôt industriel.

Les contribuables. — Sont soumis à l'impôt les industries fixes exploitées en Alsace-Lorraine, ainsi que l'activité professionnelle des médecins, huissiers, notaires, avocats, avoués. Il suffit, en principe, que le contribuable soit entrepreneur d'une industrie dont le capital n'est pas essentiellement immobilier et qui est liée à un lieu d'exploitation fixe, que cette activité soit commerciale

ou industrielle, ou qu'elle résulte d'une profession libérale. Par contre, ne sont pas soumis à l'impôt tous ceux qui ne tirent aucun bénéfice d'entreprise, mais seulement un salaire. C'est ainsi que lorsqu'une profession libérale est exercée moyennant un appointement fixe payé par l'Empire, l'Etat, le département ou la commune, elle est exemptée d'impôt. L'obligation d'impôt subjective, en ce qui concerne l'impôt industriel, va plus loin que dans l'impôt des patentes, en ce que les associations coopératives d'achat et de consommation, ainsi que les sociétés d'assurances mutuelles sont soumises à l'impôt. Les premières de ces sociétés n'étaient imposées à la patente que lorsque leurs opérations s'étendaient à d'autres personnes que leurs membres; et les sociétés d'assurances mutuelles en étaient exemptées. Actuellement toutes y sont soumises.

La délimitation par principe de l'impôt comme ci-dessus se fonde sur la considération que l'impôt industriel est un membre d'un système d'impôt sur le profit et comme tel a à imposer seulement une sorte désignée de gain, celui de l'entrepreneur, tandis que, par contre, la taxation d'autres formes de profit économique doit être laissée à d'autres impôts qui, à la vérité, n'existent pas encore en Alsace-Lorraine (voir le renvoi p. 284); d'un autre côté certaines natures de profit de l'entrepreneur sont déjà atteintes par la législation fiscale en vigueur.

D'après ce dernier principe sont exemptés de l'impôt industriel l'agriculture et les forêts, l'élevage des bestiaux, la chasse, la pêche, l'arboriculture, la culture de la vigne, le jardinage — à l'exception de l'horticulture et du jardinage commercial — y compris la vente des produits tirés à l'état brut ou après une préparation rentrant dans les attributions de la branche d'industrie

y relative. Ces sortes d'exploitations sont déjà soumises, d'après le droit en vigueur, à un impôt sur le profit, l'impôt foncier ; d'après ce principe, l'exemption de l'impôt industriel se justifie pour toutes les exploitations dont le capital est uniquement fixe. Il y aurait beaucoup à dire sur la différence de traitement accordée aux industries ci-dessus désignées ; nous nous bornons ici à résumer la nouvelle législation sans la discuter, renvoyant à ce sujet à l'ouvrage de M. P. A. Helmer dans lequel tous les points intéressants sont l'objet de judicieuses observations.

Il existe en outre des exemptions particulières juridiques concernant l'impôt industriel, pour les exploitations nécessitées par des considérations d'intérêt public ou de politique sociale.

En considération de l'intérêt public sont exemptés de l'impôt :

1° L'Empire ;

2° L'Alsace-Lorraine, les départements et les communes relativement aux entreprises industrielles exploitées dans un but d'intérêt et d'utilité publics, sans avoir pour objet dominant la réalisation d'un bénéfice ;

3° Les unions de crédit, ainsi que les établissements publics d'assurances ;

4° La banque de l'Empire, sauf certaines restrictions.

Un certain intérêt public se présente aussi pour diverses autres professions qui ne tombent pas sous l'impôt industriel. Il s'agit ici de l'exercice d'un emploi administratif lié à un traitement payé par l'Empire, l'Etat, les départements ou les communes ; l'exercice de l'art, ainsi que l'activité scientifique, littéraire ou se rapportant à l'instruction ou à l'éducation.

A côté de l'intérêt public sur lequel se fonde l'exemp-

tion d'impôt, il y a encore des considérations valables qui font que malgré le principe de l'égalité certaines institutions sont l'objet d'une protection particulière de l'Etat et ne sont pas soumises à l'impôt industriel. Il s'agit des associations non publiques d'avances et de crédit dont le capital d'exploitation y compris le fonds de réserve ou autre fonds d'accumulation n'atteint pas 50.000 marks. En outre, le ministère a le pouvoir de conférer également l'exemption d'impôt pour les entreprises, corporations, associations et personnes qui poursuivent uniquement un but de bienfaisance et d'utilité publique à l'exclusion d'un gain pour l'entrepreneur. La première disposition ressort de la considération que les associations d'avances et de crédit jusqu'à un certain chiffre sont purement de nature locale. Par cette disposition est en fait dispensée de l'impôt la grande majorité des associations de crédit, spécialement « les caisses de prêts agricoles dont les bienfaisants effets ne sauraient être assez hautement appréciés. » La situation fiscale faite aux diverses associations exemptées d'impôt est une conséquence de la préférence accordée aux caisses de prêts agricoles.

Assiette de l'impôt. — L'assiette de l'impôt, en ce qui concerne le lieu de l'imposition, se fait suivant les fixations de la loi d'évaluation qui sont d'accord avec la législation des patentes. Par contre, des modifications ont été apportées à la délimitation actuelle en ce qui concerne l'obligation de l'impôt, conformément aux nouvelles législations des Etats allemands.

D'après l'art. 23 de la loi (française) de 1844, l'obligation de l'impôt commençait avec le premier jour du mois où avait lieu l'exploitation industrielle et durait, dans la règle, pour toute l'année fiscale. Sur ce point la législation jusqu'ici en vigueur était très dure, ce qui ressort

taît de l'application pratique de la loi, en vertu de laquelle l'impôt était perçu pour des semaines et des mois pendant lesquels une industrie n'était pas en exploitation. La loi sur l'impôt industriel renvoie, d'une part, le commencement de l'obligation de l'impôt au début du trimestre du calendrier qui suit l'ouverture de l'exploitation, et, d'autre part, ne le laisse subsister que jusqu'à la fin du trimestre du calendrier dans lequel l'annonce de la cessation en est faite.

La taxation a lieu d'après la mesure de la productivité dans le sens de la loi d'évaluation. Pour la première taxation de l'année 1897-1898, on a employé les résultats fournis par l'application de la loi du 6 mai 1893.

Pour la période suivante aura lieu une taxation annuelle. Celle-ci est cependant limitée à l'évaluation des nouvelles exploitations industrielles ainsi qu'aux rectifications des résultats des évaluations opérées jusqu'ici, autant que cela est nécessaire par suite de changements et de diminutions durables dans l'exploitation, ou bien d'erreurs matérielles.

La taxation annuelle des industries soumises à l'impôt a lieu de la même manière que pour l'évaluation ; il y a des commissions d'arrondissement et de district dont la compétence est à quelques exceptions près la même. Il est procédé aux évaluations, aux enquêtes, aux classements des industries, ainsi qu'aux réclamations contre l'évaluation par les mêmes organes que pour l'évaluation primitive.

Taux de l'impôt. — Le but de la réforme fiscale en Alsace-Lorraine est d'obtenir une répartition plus égale et plus juste des impôts actuels et non pas, pour l'instant, d'augmenter leur rendement. Le montant de l'impôt des patentes devait être la mesure de l'impôt. Il fut par suite

décidé que l'impôt industriel devait donner un produit de 2.310.507 marks 63 pfg. L'évaluation avait donné pour tout le pays un rendement total des industries de 159.175.000 marks. De ces deux chiffres résultait comme proportion entre le montant de l'impôt des patentes et le rendement total un taux de 1,45 % du rendement. Ce taux d'impôt aurait pu être adopté si toutes les industries avaient été imposées d'après le principe de l'égalité absolue. Cependant le même taux d'impôt ne fut pas appliqué.

L'exposé du projet a voulu différencier entre le gain provenant du travail personnel de l'entrepreneur et celui qui résulte de la possession du capital d'exploitation et d'établissement (ici apparaît l'influence de la loi Wurtembergéoise sur l'impôt industriel du 28 avril 1873). Comme cela n'est cependant pas possible sans une odieuse inquisition dans les affaires personnelles des exploitants, le but a été atteint par le classement des industries avec des taux d'impôt différents. Après discussion des différents systèmes proposés concernant le revenu à partir duquel l'impôt cesserait d'être progressif, pour rester proportionnel, on s'est arrêté au-delà de 20.000 marks.

La différenciation de l'impôt eût échoué devant la Délégation si on l'avait qualifiée de « progressive » ; elle fut habillée autrement et qualifiée de dégressive, ce qui eut pour résultat son acceptation.

Tous les degrés sont taxés d'après le même taux de 1,90 %. Cependant pour la première classe, la taxation est seulement de 20 % du revenu moyen de la productivité ; pour la deuxième 35 % ; pour la troisième 50 % et ainsi de suite jusqu'à la dix-septième classe pour laquelle 100 % du revenu moyen du rendement sont taxés.

Si on mesure le taux de l'impôt d'après le revenu moyen de chaque classe on obtient l'échelle suivante :

CLASSES	RENDEMENT	TAUX DE L'IMPOT %
1	au-dessous de 500 ^m	0,38
2	500 à 1 000	0,685
3	1 000 — 1 500	0,95
4	1 500 — 2 000	1,045
5	2 000 — 2 500	1,14
6	2 500 — 3 000	1,235
7	3 000 — 4 000	1,33
8, 9, 10, 11, 12	4 000 — 10 000	1,425
13	10 000 — 12 500	1,52
14, 15, 16	12 500 — 20 000	1,71
17	20 000 et au-dessus.	1,90

La taxation d'après les taux pour cent donnés montre, en comparaison avec l'impôt des patentes, un dégrèvement des degrés inférieurs jusqu'au treizième, et par contre une surcharge des classes supérieures à partir de la quatorzième. La translation du poids de l'impôt de ceux qui ont une moindre capacité imposable aux classes moyenne et supérieure se montre en particulier dans le tableau suivant :

CLASSES	IMPOT DES PATENTES	IMPOT INDUSTRIEL FUTUR.	DÉGRÈVEMENT	SURCHARGE
1	83 287,43	9 689,05	73 578,38	—
2	124 015,81	43 894,99	80 120,82	—
3	128 406,80	80 037,50	48 369,30	—
4	128 157,72	90 724,29	37 433,43	—
5	113 395,33	87 158,70	26 236,63	—
6	119 430,21	101 479,95	17 950,26	—
7	158 612,20	141 186,15	17 426,05	—
8	121 304,92	116 515,13	4 789,79	—
9	119 507,05	111 841,13	7 665,92	—
10	140 749,99	135 261.	5 488,99	—
11	110 326,24	107 730,	2 596,24	—
12	85 898,46	84 484,69	1 413,77	—
13	75 746,97	72 732.	3 014,97	—
14	44 970,82	50 017,50	—	5 046,68
15	45 980,79	61 239,33	—	15 258,58

Le taux de l'impôt ci-dessus indiqué a été définitivement fixé par la loi sur l'impôt industriel. Il en est de même en ce qui touche l'impôt déjà réformé sur les bâtiments pour lequel le taux pour cent est fixé une fois pour toutes par la loi qui l'a introduit.

Loi concernant l'impôt sur le colportage.

L'impôt sur le colportage qui a été séparé de la taxation des industries fixes, lors de la réforme de l'impôt des patentes, cherche autant que possible à se rattacher aux dispositions de l'ordonnance industrielle de l'Empire. Il frappe toutes les personnes qui ont besoin d'une permission de colportage, sans avoir égard au caractère de l'impôt comme impôt sur le bénéfice.

Par suite est soumis à l'impôt sur le colportage quiconque se livre en propre personne, en dehors du cercle de la commune de son domicile ou des environs les plus rapprochés, sans fondation d'un établissement industriel et sans commande préalable aux opérations suivantes :

1° Offre en vente de marchandises.

2° Recherche de commandes de marchandises ou achat de marchandises chez d'autres personnes que des marchands ou en d'autres lieux que des marchés publics, pour les revendre.

3° Offre de vente de productions industrielles.

4° Représentations musicales, expositions, représentations théâtrales ou autres divertissements, sans qu'un haut intérêt artistique ou scientifique y soit attaché.

D'après l'expression « en propre personne » laquelle ne doit pas être identique à celle « pour son propre compte. » quiconque exerce une industrie errante, soit en son propre nom, soit comme représentant, tombe

sous la taxation. Ainsi l'impôt n'est pas limité au propriétaire de l'affaire, il ne peut donc être en aucune manière considéré comme un impôt sur le profit.

L'impôt cesse d'être dû lorsque l'ordonnance industrielle n'oblige pas à avoir une permission de colportage; c'est notamment le cas des exploitations industrielles dans les foires, ainsi que dans les marchés annuels et hebdomadaires (pour les industriels du pays) et aussi pour les professions suivantes :

1° les commis-voyageurs.

2° les personnes qui vendent les produits qu'elles retirent de l'agriculture, des forêts, du jardinage, et de l'arboriculture, de l'élevage du gibier, de l'apiculture, de la chasse et de la pêche.

3° Ceux qui dans les environs de leur domicile jusqu'à une distance de 15 kilomètres vendent des marchandises ou des productions industrielles qu'ils fabriquent eux-mêmes, de la nature des objets du marché hebdomadaire, en vue de la consommation locale.

4° Ceux qui vendent leurs propres produits ou les marchandises fabriquées par eux, amenés par bateaux et vendus hors du bâtiment, en vue de la consommation locale.

5° Ceux qui vendent les mêmes marchandises dans les fêtes publiques, rassemblements de troupes et autres occasions extraordinaires, avec la permission de la police locale.

Dans ces derniers cas, les étrangers doivent obtenir une autorisation. Ils sont également soumis à l'impôt industriel, tandis que les indigènes en sont exemptés.

L'imposition se détermine ainsi uniquement d'après l'obligation de tirer un reçu de colportage. Celle-ci a été fixée par l'ordonnance industrielle concernant le droit de presse en Alsace-Lorraine, d'après des considérations

de police industrielle et non d'après des considérations économiques.

Par exception, en ce qui concerne l'impôt sur le colportage, la taxation a lieu par les soins de l'administration; mais les voies de recours sont les mêmes que pour l'impôt industriel.

Pour l'assiette de l'impôt on a adopté le principe du bénéfice présumé. Cependant le ministère se réserve une détermination plus précise, ainsi que le jugement de l'importance de ce bénéfice, pour l'obligation concrète de l'impôt.

En général, l'impôt sur le colportage est fixé à 60 marks par année. Cependant l'autorité fiscale a le pouvoir, d'après la mesure du rendement présumé, de réduire le montant de l'impôt de 48, 36, 24, 18 et 12 marks pour les industries peu importantes. Par contre, pour les exploitations industrielles importantes, l'impôt annuel peut être porté à 360 marks.

L'impôt sur le colportage doit être acquitté avant le commencement de l'exploitation et le paiement doit pouvoir être constaté par la présentation en tout temps du reçu de l'impôt. Mais comme le paiement d'avance pourrait être très dur si, par suite de circonstances indépendantes de la volonté du contribuable, l'exploitation industrielle ne peut avoir lieu ou si elle est interrompue, dans ce cas l'impôt peut être restitué en tout ou en partie.

En dehors de cet impôt sur le colportage, les marchands ambulants sont soumis à un impôt spécial. Les entreprises dans lesquelles les marchandises sont vendues en dehors du domicile de l'entrepreneur et hors des foires et marchés sans installation d'un établissement durable, que ces marchandises soient vendues à l'amiable ou aux enchères, payent à la caisse locale une

taxe communale dont le montant varie d'après la population du lieu et, pour les principales industries, entre 80 et 20 marks par semaine. Le droit varie entre 20 et 2 marks par semaine pour certains colporteurs privilégiés (ceux qui vendent les produits bruts de l'agriculture et des forêts, les aliments communs, les marchandises de peu de valeur pour les besoins domestiques et autres analogues).

Au moyen de cette taxe sur les marchands ambulants, il est assigné aux communes une partie de l'avantage financier résultant d'une plus forte taxation des industries errantes, bien que d'une manière générale la réforme financière en Alsace-Lorraine ait eu seulement en vue la modification des impôts de l'Etat, et non une augmentation de leur rendement.

§ IV. — Appendice II.

Loi sur la taxation du Commerce et de l'Industrie en Russie.

La législation des patentes vient d'être modifiée en Russie à partir du 1^{er} janvier 1899.

Auparavant les sociétés par actions payaient annuellement : 1^o une patente fixe de 1200 roubles ; 2^o une taxe de 5 % sur leurs bénéfices nets quel que fût le capital engagé.

D'après la nouvelle législation, la patente variera suivant l'importance des sociétés et formera 8 catégories.

1 ^{re} catégorie.	1500 roubles.
2 ^e »	1000 »
3 ^e »	500 »
4 ^e »	150 »
5 ^e »	50 »
6 ^e »	15 à 30 roubles.
7 ^e »	5 à 15 »
8 ^e »	2 à 5 »

Quant à l'impôt sur les bénéfices nets, il sera remplacé par les 3 taxes suivantes :

1° Un impôt fixe de 1 1/2 rouble par 1000 roubles de capital. Il est à remarquer que *le montant de la patente* sera défalqué de cette taxe ; (Voir ci-dessus, page 276).

2° Un impôt de 2 % sur la part réservée aux administrateurs, celle-ci ne pouvant être au maximum que de 3 % du capital ;

3° Un impôt variable et progressif sur les bénéfices au-delà de 3 % — les bénéfices n'atteignant pas ce taux étant exemptés. — Cet impôt est établi d'après l'échelle suivante :

Pour un bénéfice net de 3 à 4 %	l'impôt sera de 3 %
4 — 5	3,50
5 — 6	4
6 — 7	4,50
7 — 8	5
8 — 9	5,50
9 — 10	6

plus 5 % sur le surplus de 10 %, de manière à s'élever à 10 1/2 % pour les sociétés réalisant un bénéfice de 100 % du capital.

Nous ne voulons retenir ici de la nouvelle loi russe que la déduction de la patente de l'impôt fixe, et l'application de l'impôt progressif à la taxation des bénéfices industriels. Il est facile ici encore de voir l'influence exercée par la nouvelle législation des divers pays allemands.

CHAPITRE XI

IMPOT SUR LES REVENUS MOBILIERS

L'application du principe en vertu duquel chacun doit contribuer aux dépenses publiques proportionnellement à ses facultés, c'est-à-dire à ses revenus, nous conduit à examiner ceux provenant de l'intérêt des capitaux placés ou prêtés. La taxation des revenus provenant de cette source est le complément logique des impôts qui frappent les autres revenus, tels que l'impôt foncier tant sur le sol que sur les maisons et l'impôt des patentes étendu à toutes les professions, y compris l'agriculture. Cette nouvelle taxation correspond au développement économique des sociétés dont elle suit le mouvement en atteignant, dans une mesure qui est encore loin d'être générale, des natures de revenu qui ont pris une grande extension depuis un demi-siècle.

Ce n'est pas à dire que l'impôt sur les revenus mobiliers fût ignoré avant la Révolution ; mais les valeurs mobilières ne formaient qu'une très faible part des fortunes particulières, qui consistaient pour la majeure partie en terres, en maisons et en rentes foncières. On ne peut faire exception que pour les gros financiers, dont la fortune acquise par des spéculations mobilières, im-

plique nécessairement la possession de valeurs de portefeuille; mais même pour eux, on est étonné de constater comme le fait remarquer M. Stourm, que cette fortune mobilière finissait par se transformer, pour une forte part, en propriété foncière. En fait, un certain nombre des plus beaux domaines de France leur appartenait.

Il résulte des chiffres fournis par Necker, dans son livre sur l'*Administration des Finances*, qu'on peut évaluer respectivement à 16 et à 84 % la proportion d'après laquelle étaient frappés les biens mobiliers et les biens fonciers, ces derniers acquittant pour les tailles, les vingtièmes et la capitation 177 millions, tandis que les premiers n'étaient frappés par les mêmes impôts que pour 32 millions 1/2. L'Assemblée Constituante ne s'occupa pas spécialement de la taxation des valeurs mobilières; on supposa seulement, sans aucune donnée scientifique ni étude particulière, qu'elles pourraient fournir 60 millions, tandis que la contribution foncière devait en fournir 300. Ces deux revenus étaient d'ailleurs taxés à des taux différents: tandis que la propriété foncière devait payer le 1/6 environ de son revenu, c'est-à-dire 16 %; la proportion de l'impôt mobilier n'était que du 1/20, soit 5 %. Mais ce chiffre ne correspondait nullement à 1200 millions de revenus; il fut seulement ainsi fixé parce que le Trésor avait besoin de 60 millions. Ceci nous montre qu'il n'existait pas là de taxation atteignant particulièrement les valeurs mobilières, ce qui s'explique si on tient compte du nombre très restreint de valeurs cotées à la Bourse jusqu'en 1836, date à partir de laquelle affluèrent pendant quelques années des affaires nouvelles dont la plupart n'eurent qu'une courte existence. Il ne resta que les affaires industrielles sé-

rieuses d'assurances, de gaz, de chemins de fer, etc., dont le nombre augmenta peu à peu, pour prendre dans la suite l'essor que devait leur donner la création des grands établissements de crédit qui se sont fondés de 1848 à 1864. La législation fiscale ne suivit pas, au début, le mouvement des valeurs mobilières, et ce ne fut qu'à partir de 1850 que commença l'établissement d'impôts dont le développement devait aboutir au système actuel, remplaçant l'immunité fiscale dont les revenus mobiliers avaient joui jusqu'alors sans raison valable, par une série d'impôts qui ont largement rétabli l'égalité des charges entre les diverses natures de revenus, sauf encore quelques exceptions concernant certains revenus mobiliers et professionnels.

Régime fiscal des valeurs mobilières. — Actuellement les valeurs mobilières supportent quatre impôts distincts : 1^o le timbre ; 2^o les droits de transmission ; 3^o la taxe sur le revenu ; 4^o l'impôt sur les opérations de bourse. L'exposé de cette législation et de ses résultats a fait l'objet de communications du plus haut intérêt de la part de MM. Salefranque et Alfred Neymark à la section des sciences économiques et sociales du Congrès des Sociétés savantes de Paris et des départements en 1898. C'est sur ces communications que nous nous appuyons principalement ici.

La multiplicité des points traités par M. Salefranque ne permet de retenir que quelques résultats généraux.

1^o Les *droits de timbre* frappent les valeurs mobilières lors de leur émission ; ils sont liquidés, à divers tarifs, sur le capital nominal des titres et acquittés au comptant ou par abonnement, ce dernier mode étant presque toujours adopté. Le produit de ces droits s'est élevé, au to-

tal, à 11 millions 7 en 1875, 16 millions 5 en 1882, 17 millions 6 en 1896 (1).

Ces droits se répartissent ainsi : actions dans les sociétés, 57.600 fr. (au comptant) et 2 millions 9 (par abonnement) en 1875 ; 40.600 fr. et 5 millions 9, en 1882 ; 27.800 fr. et 4 millions 5 en 1896 ; titres d'emprunts des départements, communes et établissements publics et obligations des sociétés, 28.200 fr. (au comptant) et 8 millions 6 (par abonnement), en 1875 ; 26.800 fr. et 10 millions 4, en 1882 ; 6.600 fr. et 12 millions 6, en 1896 ; lettres de gage du Crédit foncier (soumises en matière de timbre à un régime spécial), 500.000 fr. en 1896 (au comptant) ; 38.800 fr. et 97.600 fr. (par abonnement), en 1875 et 1882.

Par suite de l'application de tarifs différents, les capitaux taxés ne peuvent être exactement calculés pour les titres qui ont acquitté l'impôt au comptant. Ces capitaux ressortent aux chiffres suivants pour les titres abonnés (00,6 p. 100) actions, 4915 millions 3 en 1875 ; 9937 millions 6 en 1882 ; 7541 millions 2 en 1896 ; obligations et emprunts, 14389 millions 6 en 1875 ; 17346 millions 6, en 1882 ; 20950 millions 2, en 1896 ; ensemble (2) : 19304 millions 9, en 1875 ; 27283 millions 8, en 1882 ; 28491 millions 4, en 1896.

Il convient d'examiner séparément le mouvement du capital-action et du capital-obligation. De 4 milliards 9, en 1875, le capital-action passe à 9 milliards 9, en 1882, soit une augmentation de 50 %. Après des fluctuations plus ou moins importantes, il est seulement de 7 milliards 5 en 1896 ; le décroissement est de 24 % entre 1882 et 1896 ; l'accroissement n'est plus, pour cette dernière année.

(1) Les *comptes définitifs* ne mentionnent pour le timbre que les résultats généraux. Ces chiffres sont extraits du *Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des finances*.

que de 43 % par rapport à 1875. Le capital-obligation, au contraire, accuse une augmentation continue, quoique moins rapide, entre 1882 et 1896 qu'entre 1875 et 1882.

2° Les *droits de transmission* atteignent, d'une part, les actions dans les sociétés et, d'autre part, les titres d'emprunts des départements, des communes et des établissements publics et les obligations des sociétés.

Pour les titres nominatifs, le droit est acquitté, au moment du transfert ou de la conversion, à 50 centimes % de la valeur négociée.

Pour les titres au porteur, le droit de transmission est remplacé par une taxe annuelle de 20 centimes % du capital des titres évalué par leur cours moyen pendant l'année précédente.

En 1875, les droits de transfert et de conversion sur les titres nominatifs produisaient 2 millions 2 pour les actions et 2 millions pour les obligations; ensemble 4 millions 2. Ces droits sont respectivement de 7 millions 2, 2 millions 3 et 9 millions 6 en 1882; et de 2 millions, 3 millions 8 et 11 millions 1 en 1896.

Les capitaux taxés ressortent ainsi pour les actions à 319 millions 7, en 1895; 1450 millions en 1882 et 403 millions 4, en 1896; pour les obligations, à 411 millions 4 en 1875; 468 millions 6 en 1882; et 703 millions 5 en 1896; soit au total 730 millions 1 en 1875; 1918 millions 5, en 1882; et 1166 millions 9 en 1896.

La taxe annuelle de transmission accuse pour les années considérées un produit de 5 millions 2 pour les actions, et de 11 millions 2 pour les obligations; ensemble 20 millions 6, en 1875. Ce produit est respectivement de 12 millions 6; 16 millions 2 et 28 millions 8, en 1882; et de 11 millions 2; 20 millions 4, et 31 millions 6, en 1896.

Le capital des titres au porteur en circulation repré-

sente, dans ces conditions, 2589 millions 5, pour les actions; 5607 millions 3 pour les obligations; ensemble 8196 millions 8, en 1875. Il passe à 6317 millions 4, 8107 millions 7 et 14420 millions en 1882. Il est de 5572 millions 4; 10207 millions 6; et 15780 millions en 1896.

Il suit de là que le capital-action qui s'était augmenté dans des proportions considérables de 1875 à 1882 a subi depuis cette époque un décroissement constant. Au contraire, le capital-obligation a suivi une marche toujours ascensionnelle. Dans l'ensemble, la situation de 1896 se rapproche assez sensiblement de celle de 1882.

3° *L'impôt sur le revenu* atteint à la fois les valeurs mobilières proprement dites, les parts d'intérêt et les commandites. On ne retient ici que les premières : actions, obligations, primes de remboursement et lots.

Les actions supportent la taxe sur les dividendes et autres produits distribués aux actionnaires; les obligations sur les arrérages et intérêts annuels servis aux porteurs; les primes de remboursement, sur la différence entre le cours d'émission et la valeur remboursée, les lots sur leur montant.

La taxe qui avait été fixée à 3 % en 1875 a été portée à partir de 1891 à 4 %.

En 1875 la taxe sur le revenu s'est élevée, pour les actions, à 14 millions 1, et, pour les obligations, à 16 millions, 7; ensemble 30 millions. Le produit de la taxe est respectivement de 22 millions 6, 18 millions 8, 41 millions 4, en 1882; et de 25 millions 1, 34 millions 4, 59 millions 5, en 1896. Mais, si la plus-value de 1882 par rapport à 1875 résulte de l'augmentation des revenus taxés, celle de 1896 par rapport à 1882 est presque uniquement la conséquence de l'augmentation du tarif. Calculé à 3 p. %, l'impôt n'aurait donné, en effet, que 45 millions 1

au lieu de 59 millions 5, soit seulement 3 millions 7 de plus qu'en 1882.

On a vu que le capital-action avait très sensiblement diminué pendant la période considérée, tandis que le capital-obligation s'était considérablement accru. On retrouve dans les revenus taxés la conséquence de cette situation.

De 471 millions en 1875, les dividendes des actions étaient passés, en 1882, à 752 millions 3; ils sont, en 1896, de 628 millions 4. L'augmentation de 1875 à 1882 est de 59,5 %; la diminution, de 1882 à 1896, de 19 %; l'augmentation de 1875 à 1896 se fixe seulement à 32,2 %. On voit, au contraire, les revenus des obligations et des emprunts passer successivement de 556 millions 9 en 1875, à 626 millions 3, en 1882, et à 859 millions 1, en 1896, par un accroissement constant.

4° *L'impôt sur les opérations de bourse* a été établi par la loi des finances du 28 avril 1893 et constitue une nouvelle taxe dont l'idée semble avoir été empruntée à un droit analogue établi en Allemagne par la loi du 29 mai 1885. Il frappe les opérations d'un tarif très modéré de 0,05 par 1.000 fr. La taxe à ce taux peu élevé ne paraît pas devoir fournir une grosse recette au Trésor; mais il faut surtout la considérer comme pouvant donner lieu, si on l'augmente, à des suites dommageables pour le marché français. Et il semble que même au taux actuel ce résultat se soit déjà produit, si on tient compte du rendement de l'impôt depuis sa création, ainsi que le montrent les chiffres du tableau suivant. L'énorme moins-value qu'on y remarque pour 1896 et 1897 sur 1894 et 1895 tient d'ailleurs en partie à la stagnation relative des affaires en France pendant les deux dernières années considérées.

Produit de l'impôt sur les opérations de bourse du 1^{er} juin 1893 au 31 décembre 1897.

PÉRIODE.	TOTAL GÉNÉRAL.
1893 (7 derniers mois).	4 388 000
1894.	10 556 000
1895.	10 082 000
1896.	5 034 000
1897 (1)	5 526 000
TOTAL.	<u>35 596 000</u>

En résumé, l'examen de la période vingtennale considérée permet de constater, toutes compensations faites, un accroissement considérable dans l'importance des valeurs mobilières; malheureusement les résultats que nous révèle la perception de l'impôt ne permettent pas d'établir d'une manière suffisamment certaine le mouvement comparé des capitaux placés et des revenus obtenus. D'après M. Paul Leroy-Beaulieu, si l'aisance continue à augmenter dans l'ensemble de la population, par contre, la situation des classes qui vivent sur une fortune assise se déprécie, ainsi qu'il résulte de l'étude du rendement des impôts sur les mutations et le revenu des valeurs mobilières.

M. Salefranque résume, en terminant, la charge globale de l'impôt pour chacune des années comparées, en millions de francs pour les valeurs mobilières françaises.

	1875	1882	1896
Droits de timbre	11,7	16,5	17,6
Droits de transmission.	20,6	28,4	37,4
Taxe sur le revenu.	32,3	43,7	62,1
Impôt sur les opérations de bourse.	«	«	5
Ensemble.	<u>64,6</u>	<u>98,6</u>	<u>122,1</u>

(1) En 1899 le montant des recettes s'est élevé à 6.883.500 fr. et en 1900 il a été de 6.809.000 fr.

L'importance de cette charge par rapport soit aux revenus constatés, soit aux capitaux taxés, ne saurait manquer de retenir l'attention.

2° Les charges comparées de la propriété mobilière et de la propriété immobilière.

M. Alfred Neymarck, ancien président de la société de statistique de Paris, expose que lorsqu'on parle des souffrances et des charges de l'agriculture, on se place à un point de vue général. Pour comparer utilement ses charges à celles de la fortune mobilière, il faudrait, en quelque sorte, prendre un agriculteur, habitant tel village, exploitant telle ferme, pouvant servir de type, se rendre compte de ses charges et de ses revenus, puis faire le même travail avec un rentier, un porteur de valeurs mobilières.

Néanmoins, si l'on consulte nos derniers budgets, on peut approximativement comparer l'ensemble des charges mobilières et immobilières à leurs revenus.

D'après le budget de 1898, les impôts établis à titre exclusif sur les biens fonciers sont les contributions sur les propriétés bâties et non bâties et celle des portes et fenêtres, les redevances des mines, la taxe sur les biens de mainmorte, les frais d'avertissements qui se rapportent à ces branches de taxation, enfin les divers droits d'enregistrement : l'ensemble atteint 519 millions.

Les valeurs mobilières et la fortune mobilière payent, outre les impôts sur les titres mobiliers les droits de vente de meubles, les droits sur les donations et les successions mobilières, ceux sur les effets de commerce, warrants, quittances et chèques; ils s'élèvent en chiffres ronds à 311 millions.

On peut donc dire, sans compter les patentes qui pro-

duisent 127 millions que les taxes foncières s'élèvent à 520 millions, les taxes mobilières à 310 millions. Quelle est la relation de proportion de ces deux groupes d'impôts ?

D'après le rapport général de la commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu, les revenus fonciers peuvent s'établir comme suit : propriétés bâties, 2085 millions ; propriétés non bâties, 2 milliards ; profits agricoles, 2 milliards : total général, 6085 millions. Les taxes exclusivement foncières s'élevant à 520 millions, la proportion de l'imposition spéciale du revenu foncier ressortirait à 8,66 %. Si on retranche les 2 milliards des profits agricoles, la proportion des charges au revenu serait de 13 %. Ce sont les chiffres auxquels M. Stourm, dans son ouvrage sur les impôts, arrive également : 11,73 à 12 %.

Quant aux revenus mobiliers, on peut les évaluer à 4 milliards ; les impôts correspondants étant de 211 millions, la proportion serait de 12,80 %. Si l'on entre dans les détails, la proportion est encore plus lourde sur les valeurs mobilières, puisque les rentes et fonds publics français ne s'y trouvent pas compris.

M. Alfred Neymark fait également remarquer que dans certains cas, les impôts qui frappent les valeurs et fonds mobiliers représentent 20, 25 et 30 % ; il suffit de lire les rapports de plusieurs grandes sociétés de crédit et de compagnies d'assurances et industrielles.

Il est dangereux d'opposer sans cesse la fortune et les charges immobilières à la fortune et aux charges mobilières. La vérité est que les valeurs mobilières sont suffisamment chargées. Les rentiers se plaignent de la diminution énorme de leurs revenus, de même que les agriculteurs se plaignent de la baisse de leurs produits

et de leurs fermages ; les uns et les autres doivent être ménagés, mais non surchargés.

M. Alfred Neymark montre en terminant, par des chiffres précis, que les obligations de chemins de fer payent plus de 12 % d'impôt ; les actions de Lyon 11,96 et 13,07 % ; le nord 12,20 % ; les obligations 2 1/2 13,55 % et, si l'on évalue la part proportionnelle du montant des droits de succession et de donation, 17,52 %. Les valeurs mobilières payent donc une part énorme à la fiscalité.

Ces chiffres sont confirmés dans l'un des rapports faits à la commission du budget par M. Camille Krantz, et où il présente le compte de ce que paye à l'Etat une obligation de 500 fr. rapportant 4 %, 3 % et 2 % d'intérêt. Elle supporte pour droits de timbre, droits de transmission et impôt sur le revenu un ensemble de retenues montant à

10 1/2 %	dans le cas d'un revenu de 4 %
12 %	 3 %
13,20 %	 2 %

M. Malzac, député, qui s'est occupé du régime fiscal des propriétés non bâties et de celui des valeurs mobilières, a pu dire avec raison : « Vis-à-vis de l'Etat, les propriétés non bâties supportent des charges annuelles inférieures à celles des valeurs mobilières au porteur, tant par rapport au revenu que par rapport au capital. »

A la vérité, les valeurs nominatives jouissent d'un régime de faveur, et si l'on jugeait indispensable de demander des ressources supplémentaires à l'impôt sur les valeurs mobilières, on pourrait, à la rigueur, diminuer les avantages accordés aux titres nominatifs ; mais une surtaxe sur les valeurs au porteur serait absolument contraire à l'équité.

Incidence. — C'est au sujet de l'impôt sur les valeurs mobilières qu'apparaît la difficulté de fixer l'incidence. Au premier abord, il semblerait qu'un tel impôt doive avoir pour effet immédiat, logique, la baisse des cours des valeurs, ce qui montrerait dans quelle proportion l'impôt se répartit entre les divers intéressés à la valeur, porteurs, vendeurs, acheteurs, émetteurs. Et cependant dans les diverses circonstances où un impôt de cette nature a été établi, en France, en Italie, en Autriche et tout récemment en Espagne, c'est une hausse des cours, qui a été constatée au lieu de la baisse qui semblait probable et justifiée. Ce qu'on peut dire pour expliquer cette anomalie, c'est qu'il est présumable que les taxes ou les relèvements d'impôt ont été établis dans chaque pays à une époque favorable, analogue à celle qu'on doit choisir pour opérer une conversion avec succès, c'est-à-dire quand les fonds publics et privés sont à un taux élevé, lorsque l'argent est abondant et ne sait où se placer avec sécurité ; il reste alors dans les valeurs où il est engagé, ne trouvant pas de placement similaire plus avantageux. Doit-on en conclure qu'un impôt de cette nature est indifférent ? Certainement non. Il a d'abord, ceci est évident, une incidence directe sur les porteurs qui voient leurs revenus diminuer du montant de l'impôt. Mais il a vraisemblablement une autre incidence, c'est d'empêcher les valeurs ainsi taxées d'atteindre les cours qu'elles auraient pu obtenir si la taxation n'avait pas existé. Peut-être pourrait-on penser que la répercussion diffère suivant que l'impôt s'applique à toutes les valeurs mobilières, sans aucune exception, c'est-à-dire y compris les fonds d'État, ou que, au contraire, il en exempte quelques-unes comme en France où la rente et les créances hypothécaires ne sont pas taxées. Dans

le premier cas, toutes les valeurs étant grevées, l'acheteur ne fait son choix que d'après ses tendances personnelles, il n'a pas plus d'intérêt à se porter sur une valeur que sur une autre, à sécurités égales ; dans le second cas, les capitalistes achèteront, semble-t-il, de préférence des fonds publics exempts d'impôt. Cependant l'expérience de ces dernières années ne confirme pas cette conclusion qui paraît toute naturelle, et nos fonds d'Etat sont loin d'avoir vu leurs cours progresser dans ces derniers temps. Hâtons-nous d'ajouter que ce fait n'est pas particulier à la France et qu'on l'observe également dans les pays dont le crédit est le plus solide, l'Angleterre, la Belgique, et même la Prusse dont le 3 % est tombé récemment au-dessous du pair. Il faut chercher la cause de cette désaffection du public pour les fonds d'Etat, et de leur baisse, malgré l'abondance des capitaux, dans le désir des capitalistes d'obtenir un plus fort intérêt de leurs placements, ce qui les porte à acheter des valeurs industrielles, malgré l'aléa que présentent les entreprises de cette nature. La crainte des conversions éloigne également les capitalistes des fonds d'Etat aussitôt que ceux-ci ont dépassé le pair.

Les considérations qui précèdent nous montrent la difficulté que présente l'étude de l'incidence de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ; celui-ci, lorsqu'il les atteint toutes, se répercute d'une manière uniforme, en diminuant dans une même mesure les revenus des porteurs. Mais ceux-ci, à leur tour, restreignent leurs dépenses au grand dam de la production. C'est ainsi qu'on voit les familles, vivant uniquement de leurs revenus toujours de plus en plus diminués, rester sur leurs domaines la plus grande partie de l'année, par mesure d'économie : de sorte que, en dernière analyse, la

répercussion pourrait bien avoir lieu sur le commerce et l'industrie.

Critique. — Il serait bon de méditer les réflexions de M. Krantz, rapporteur général du budget de 1897, montrant que, par suite de la nouvelle politique fiscale, les affaires nouvelles deviennent de plus en plus rares : c'est également ce que constatent les personnes qui suivent le mouvement industriel.

Le journal « *Le Temps* » dans une des *Semaines financières*, de février 1898 commentant le tableau des émissions totales par pays, en 1897, constatait le peu d'activité de la France comparée à celle de l'Angleterre et de l'Allemagne. En se reportant aux chiffres des émissions de titres industriels, le seul qui puisse donner une idée exacte de l'activité économique d'un pays, il fait ressortir notre infériorité vis-à-vis de nos rivaux.

Chemins de fer et sociétés industrielles.

	FRANCE	ANGLETERRE	ALLEMAGNE
1895	402 586 500	1 036 570 250	
1896	370 110 650	2 707 530 000	844 637 500
1897	361 886 760	2 822 267 500	1 469 675 000

Le « *Temps* » explique ainsi les causes de cette infériorité : « Le mauvais vouloir manifeste à l'égard des affaires, les lois constamment faites contre les patrons et dont les ouvriers sont les premiers à souffrir, l'excès du fonctionnarisme qui vit cependant des contributions demandées aux professions dites productives, les manœuvres politiques enfin qui, sous mille formes diverses, intimident et font fuir les capitaux de ce pays. Personne n'aura-t-il donc un jour le courage de commenter avec quelque autorité les chiffres que nous fournit le tableau

ci-dessus, d'en proclamer les conséquences économiques, d'en montrer l'influence sur le travail national ?

Est-il possible de donner à des adversaires de bonne foi cette conviction que d'entraver continuellement les affaires, que de persécuter le capital ou de prétendre les ruiner par des obligations draconiennes c'est en même temps fermer les ateliers et créer à l'Etat des obligations de plus en plus lourdes ? »

Bien des raisons militent contre de nouvelles taxes fiscales portant sur les valeurs mobilières, ce sont : l'instabilité dont souffre une partie importante de la richesse nationale. Cette instabilité était déjà dénoncée comme fâcheuse par Adam Smith, suivant lequel un certain degré d'inégalité de l'impôt est un moindre mal encore qu'un degré élevé d'instabilité. Nous avons vu que c'était également l'opinion du rapporteur de la loi des patentes, M. Vitet, en 1884 (Voir ch. X) — cette instabilité étant contraire aux entreprises, pour lesquelles on a besoin de savoir aussi exactement que possible avec quelles charges on doit compter. Un autre inconvénient des mesures proposées, c'est l'ignorance où on se trouve des recettes qu'elles peuvent donner au Trésor dont les dépenses sont certaines et qui doit pouvoir compter sur autre chose que sur des rentrées d'impôt aléatoires. Un dernier inconvénient consiste dans le délaissement du marché français pour le seul avantage des pays voisins. On sait que beaucoup de maisons de coulisse de Paris ont été s'établir à Bruxelles pour y opérer à terme sur un certain nombre de valeurs importantes qui jusqu'alors étaient traitées à Paris. C'est le résultat le plus clair des nouvelles mesures fiscales prises dans ces derniers temps. Nous nous isolons, aussi bien au point de vue financier qu'au point de vue économique, pour le plus grand avantage de nos voisins.

Une nouvelle statistique, plus complète, comprenant les sociétés de crédit, parue dans le *Temps* en mars 1900, montre que notre situation s'est considérablement améliorée en 1899, bien que nous soyons encore loin des résultats obtenus par nos rivaux anglais et allemands.

*Émissions de titres de Sociétés de Crédit, de Chemins de Fer
et de Sociétés Industrielles.*

	Allemagne.	Angleterre.	France.	Belgique.
	(Milliers de francs).			
1896 . . .	1,239,434	2,786,905	448,210	26,596
1897 . . .	1,898,775	2,854,992	380,286	71,664
1898 . . .	2,499,150	2,254,241	310,198	146,142
1899 . . .	1,789,237	2,358,092	1,225,656	463,094
	7,426,596	10,254,230	2,364,350	767,496

Sans compter pour la Belgique les émissions de titres étrangers russes et congolais, les premiers pour 386 millions, les seconds pour 9,7 millions). Ce qui frappe, dans ce tableau, c'est l'extension prise par le marché financier de la Belgique, due aux avantages qu'il présente par rapport aux autres marchés européens. Ce progrès, il faut bien le dire, est dû notamment aux capitaux français qui, par suite de la nouvelle réglementation de la Bourse de Paris, sont venus opérer sur le marché de Bruxelles, lequel est devenu ainsi, en quelques années, l'un des quatre grands marchés européens. La nouvelle législation allemande sur les affaires de Bourse ne peut également être que favorable au marché belge.

Conclusion. — La conclusion à donner à ce chapitre nous est fournie par une préface de M. Paul Delombre, ancien ministre, à l'ouvrage de M. Maurice Jobit, sous-inspecteur de l'enregistrement de Paris, intitulé : « *Les*

valeurs étrangères et les lois d'impôts. Traité pratique contenant les règles de perception en matière de titres et de biens des sociétés étrangères en France et de fonds d'Etat étrangers. Dans cette préface, M. Paul Delombre prend franchement la défense des porteurs des valeurs mobilières contre les persécutions dont ils sont l'objet depuis quelques années.

« Au premier rang des forces émancipatrices qui ont le plus contribué aux progrès accomplis dans cette période, dit l'ancien président de la commission du budget, il n'est que juste de placer les valeurs mobilières.

Elles n'ont pas seulement rendu aisées, au profit des masses laborieuses, les entreprises les plus formidables, précisément à une époque où, au contraire, en raison de la division des fortunes, toute œuvre exigeant de grands capitaux semblait vouée à d'insurmontables obstacles ; elles ont permis ces entreprises sans que leurs participants eussent rien perdu de leur indépendance personnelle. Les fonds réunis, grâce aux valeurs mobilières, restent groupés, mais, quant à elles, elles passent de mains en mains. Chacun les prend ou les quitte à sa guise. Nul n'est attaché par elles à la glèbe et pourtant ce qu'elles ont adopté demeure. »

Et plus loin :

« Dans chaque Etat, des réserves se sont constituées en valeurs mobilières des autres Etats. On estime, par exemple, à plus de vingt milliards (quelques-uns disent vingt-cinq milliards) le montant des titres étrangers que possèdent les capitalistes français. Les rentrées annuelles que ces placements procurent au pays lui apportent, dans des conditions particulièrement rémunératrices, d'abondantes ressources pour renouveler son outillage, accroître son capital, ou bien encore parer à des mécomptes commerciaux.

Les valeurs mobilières forment elles-mêmes une marchandise de premier ordre pour les paiements à l'étranger. Un état amplement pourvu de cette sorte de monnaie jouit d'une stabilité de change dont l'heureuse influence s'étend à tout l'ensemble de ses affaires.

Pour les particuliers, pour les contribuables, les valeurs étrangères auraient chance de devenir un refuge et une sauvegarde, si le législateur, au lieu de s'appliquer à rassurer les capitaux, avait l'imprudence de pousser à leur émigration. Les portefeuilles se détourneraient des titres français, ils s'ingénieraient à échapper au fisc et celui-ci n'aurait vraisemblablement pas le dernier mot. Il n'a pas intérêt à leur déclarer la guerre. Il peut se refuser à instituer en leur faveur un régime de privilège ; il doit veiller à ne pas les chasser du marché français. Plus il aura souci de la puissance nationale, plus il le leur rendra hospitalier. »

M. Maurice Jobit évalue entre 130 et 135 millions le produit des taxes qui pèsent depuis plusieurs années sur les valeurs mobilières. Sur ce chiffre, $\frac{1}{5}$ environ représente actuellement la quote-part des valeurs étrangères auxquelles la loi des finances du 13 avril 1898 demande encore 10 millions et demi de plus pour l'exercice.

« Sans nier, assurément, ajoute-t-il, le poids des impôts imcombant à la propriété foncière, pour laquelle il y a beaucoup à faire, nous avons la conviction qu'il serait inopportun et *peut être dangereux*, dans les circonstances présentes, d'exiger davantage des valeurs mobilières proprement dites. »

Une telle opinion, exprimée par un homme aussi compétent, montre que l'intérêt même du Trésor exige qu'on s'arrête dans la voie des surtaxes frappant les valeurs mobilières, sous peine de voir fuir la matière imposable.

Cette crainte n'est nullement chimérique, car de nombreux capitaux français ont déjà commencé à s'employer à l'étranger.

La réforme consiste donc non à surcharger, mais au contraire à alléger les impôts frappant les revenus mobiliers en les ménageant au moyen de détaxes ; la moins-value en résultant devrait être couverte par l'extension de l'impôt à certains revenus qui en sont exemptés actuellement.

CHAPITRE XII

TAXATION INTÉGRALE DES REVENUS

1^{re} SECTION. — REVENUS MOBILIERS.

§ I. — Taxation de la rente.

L'indication des revenus soumis à l'impôt sur les revenus mobiliers nous indique quels sont les revenus exemptés et nous amène à rechercher si, et dans quelle mesure, ces exemptions peuvent être maintenues ou rejetées dans un système de réforme fiscale qui veut être à la fois rationnel et d'une application pratique. La loi de 1872 sur le revenu des valeurs mobilières est loin d'atteindre toute la matière imposable, puisqu'elle ne s'applique ni aux rentes françaises, ni aux fonds d'Etat étrangers, ni à de nombreuses valeurs étrangères, ni aux créances hypothécaires et chirographaires, ni aux dépôts des caisses d'épargne.

Voici quelques chiffres qui peuvent donner une idée des revenus qui échappent à l'impôt (d'après le *Rapport* de M. Coste déjà cité, p. 1038).

	Représentant ap- proximativement un capital de	Leur revenu est ou paraît être de	L'impôt en 1893 a été de
Les valeurs françaises taxées	34 milliards	1 530 millions	61 millions
« étrangères »	3 »	146 »	6 »
Les rentes françaises non im- posées (non compris les obliga- tions du Trésor et de la dette flottante).	26 »	812 »	Néant
Les rentes étrangères non im- posées.	12 »	700 »	»
Les valeurs étrangères impo- sables mais échappant à l'impôt.	5 »	300 »	»
Les créances hypothécaires (dé- duction faite de 2 milliards de prêts du Crédit foncier). . .	12 »	600 »	»
Totaux.	92 milliards	4 088 millions	67 millions
Dont pour les valeurs mobilières seules.	80 »	3 488 »	67 »

Ainsi, il résulte des calculs approximatifs de la commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus que « sur les 80 milliards de valeurs mobilières qui sont estimées circuler en France, il n'y en a pas la moitié qui soit assujettie à la taxe sur le revenu (46 %). Sur les 60 milliards de valeurs françaises, il n'y a que les sept douzièmes qui payent l'impôt (58 %). Sur les 20 milliards de valeurs étrangères, il n'y en a que le septième (15 %) qui soit imposable ou imposé.

Il est indubitable qu'une exonération d'impôt consentie ou tolérée sur un ensemble de plus de 1800 millions de revenus, somme égale aux neuf dixièmes du revenu de la propriété bâtie et de la propriété non bâtie, une telle exonération, disons-nous, quel qu'en fût le motif, rendrait l'impôt sur les revenus si inégal et, pour tout dire, si injuste, qu'il faudrait renoncer à l'établir. »

La première question qui se présente est celle de la taxation de la rente française. Dans la rigueur des principes, et pour se conformer aux vues exposées par Vauban dans sa *Dîme royale*, l'impôt devrait atteindre toutes

les catégories de revenus. Cependant de sérieuses objections ont été faites en ce qui concerne l'application de cette règle, en ce qui concerne les titres de rente émis par l'Etat français. La difficulté consiste en ce que cette question se présente à un double point de vue, celui du *droit*, c'est-à-dire des engagements qui lient l'Etat avec ses créanciers, les rentiers, et le point de vue du *fait*, qui se réfère à l'avantage que peut trouver l'Etat soit à imposer la rente, soit au contraire à l'exempter de toute taxation portant sur le revenu.

Ici, comme dans la question de l'impôt proportionnel et de l'impôt progressif, nous trouvons des noms également célèbres dans chacun des camps opposés. On peut dire que la plupart des ministres dirigeants ou des finances qui se sont succédé avec quelque éclat au pouvoir ont été contre. Il suffit de citer Thiers, Pouyer-Quartier, Léon Say, Magnin, Carnot, Rouvier, Poincaré, Ribot. Parmi les hommes dont le nom fait autorité en France dans la science économique contemporaine, MM. Paul Leroy-Beaulieu, Hector Denis et Adolphe Coste sont les seuls, à notre connaissance, qui se prononcent en faveur de la taxation, tandis que nous trouvons contre elle MM. Levasseur, Frédéric Passy et Neymark. On a fait entrer dans la discussion concernant la taxation de la rente bien des considérations qui ne s'y rattachent que d'assez loin et qu'il nous faudra néanmoins mentionner brièvement parce qu'elles serviront à éclairer le débat.

Contre la taxation, on fait valoir que la rente est l'expression du crédit de l'Etat et devait être gardée de façon à devenir le *baromètre*, ou, suivant l'expression de M. Magne, le *remorqueur* du crédit public. Il est certain qu'à cet égard toute satisfaction est donnée aux partisans de la non taxation quand les divers titres de rente sont au-

dessus du pair. On rattache à ce cours élevé la facilité avec laquelle le Trésor peut émettre des bons à 11 mois à 3-4 %, en même temps que l'escompte est à un taux très bas, ainsi que les prêts hypothécaires et les prêts communaux. On ajoute que jamais les immeubles n'ont atteint un prix aussi élevé; de même aussi on signale l'abondance des dépôts dans les établissements de crédit et chez les banquiers particuliers, ainsi que dans les caisses d'épargne, et on fait honneur aux cours élevés de la rente de cet état prospère. On montre encore les progrès réels accomplis depuis 1871 dans l'organisation et le développement de l'outillage national et de l'instruction publique et on pense que ces résultats seraient compromis par la taxation de la rente. Nous verrons plus loin ce qu'il faut penser de ces divers arguments.

On a aussi objecté qu'il ne s'agissait pas de taxer la rente, mais qu'on voulait seulement imposer les rentiers comme le demandaient déjà en 1790 Barnave et Lavenne. Mais Rœderer s'opposait à cette taxation dans un rapport du 3 décembre de la même année, et les raisons qu'il donne, comme celles de Mirabeau, sont encore bonnes à faire valoir après plus d'un siècle : « Pour assurer l'abondante récolte qui s'offre à la Nation dans un avenir très prochain, il faut vous refuser au grapillage qu'on vous propose aujourd'hui; il faut manifester de nouveau votre respect pour les engagements nationaux, rejeter avec une indignation civique une proposition qui tendrait à réduire, sans retour, la confiance des créanciers de l'Etat. » Lavenne défendit néanmoins courageusement sa proposition, mais, dans la séance du 4 décembre, elle fut vivement combattue par Mirabeau qui s'exprimait ainsi : « Ceux qui n'attaquant pas de front les principes subtilisent avec les mots font ici une

distinction. Ce n'est pas, disent-ils, un retranchement de rentes, une retenue dont il s'agit, ils avouent que ce serait une banqueroute partielle, une violation de l'engagement national : c'est une simple imposition qu'ils entendent, une taxe levée sur les rentes comme sur d'autres propriétés. Je dis que cette distinction est des plus frivoles, que ce n'est qu'une vaine subtilité. Imposer une somme quelconque sur les rentes, n'est-ce pas retenir cette somme sur leur paiement? N'est-il pas clair que toute retenue non consentie est une imposition, que toute imposition est une retenue? Mais voici le fait sans réplique, ignoré peut-être de plusieurs; c'est que la clause d'exemption renfermée dans les édits d'emprunt ne regarde pas seulement une retenue vaguement exprimée, mais l'imposition proprement dite. Il n'y a pas un seul de ces édits, depuis 1770, qui ne porte cette formule : « les rentes sont exemptes, à toujours, de toute imposition généralement quelconque »..... Ce qu'on vous a proposé d'exécuter, Terray l'osa. Il toucha aux créances sur l'Etat, il retint 1/10 sur les rentes; il appelait aussi cela une imposition. Du moins cet administrateur infidèle jugea lui-même sa conduite. Un malheureux créancier lui dit un jour : « Ah! Monseigneur, quelle injustice vous nous faites! Eh! qui vous parle de justice? » répondit-il. Ainsi ce ministre fit effrontément un larcin public. Mais il eût fait pis encore; il eût corrompu la morale s'il eût cherché à colorer son opération. La postérité lui a fait justice et l'infamie repose à jamais sur son tombeau..... La Nation peut être envisagée ici sous deux rapports qui sont absolument étrangers l'un à l'autre. Comme souveraine elle règle les impôts, elle les ordonne, elle les étend sur tous les sujets de l'Empire; comme débitrice, elle a un compte exact à rendre à ses créanciers,

et ses obligations, à cet égard, ne diffèrent point de celles de tout débiteur particulier. Cependant nous voyons ici qu'on abuse de cette double qualité réunie dans la Nation : d'un côté, elle doit; de l'autre elle impose. Il a paru commode et facile qu'elle imposât ce qu'elle doit. Mais il ne s'en suit pas de ce qu'une chose soit à notre portée, de ce qu'elle est aisée à exécuter, qu'elle soit juste et convenable. Souvent même cette facilité ne fait que rendre l'injustice d'autant plus choquante, et c'est précisément le cas dont il s'agit. Les rentiers, au lieu de nous confier leurs capitaux, en auraient pu faire toute autre disposition, les destiner à des entreprises, les prêter à des manufacturiers, à des commerçants, les placer dans les fonds étrangers, enfin, les employer de manière qu'ils n'eussent été exposés à aucune réduction. Mais leurs propriétaires se confient à notre gouvernement; ils mettent leur fortune dans nos mains, à des conditions déterminées, et par cela seul que nous en sommes les dépositaires, on veut que nous profitions de cette circonstance pour en retenir une partie sous le nom d'imposition! Ce n'est pas sous cette réserve, messieurs, que ces capitaux ont été confiés à la Nation; je dis la Nation puisqu'enfin, lors de ses emprunts, le gouvernement était le seul représentant, qu'il eût pu gérer ses affaires et que la Nation s'est chargée ensuite, sans restriction, de toutes les parties de la dette publique. Quand les créanciers ont aliéné leurs fonds dans l'acquisition de rentes, soit viagères, soit perpétuelles, ç'a été sous des conditions qu'ils ont regardées comme inviolables. Or, une de ces premières conditions, c'est qu'en aucun cas, pour aucune cause, il ne serait fait de retenue sur ces rentes. Lisez les lettres patentes de leur constitution, vous y verrez cette promesse former une

des bases du contrat et se répéter d'édits en édits. Sans cette condition le contrat n'existerait pas ; les prêteurs n'auraient pas fait une disposition si casuelle de leurs capitaux ou, pour qu'ils l'eussent faite, il aurait fallu leur proposer, à d'autres égards, de meilleures conditions qui eussent racheté cet assujettissement à la retenue. » C'est après ce discours que l'Assemblée Nationale vota le décret du 4 décembre 1790 ainsi conçu : « L'Assemblée nationale, se référant à ses décrets en date des 17 juin, 28 août et 7 octobre 1790 qui consacrent ses principes invariables sur la foi publique, et à l'intention qu'elle a toujours manifestée de faire contribuer les créanciers de l'Etat comme citoyens dans l'impôt personnel en proportion de leurs facultés, déclare qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur la motion qui lui a été présentée tendant à établir une imposition particulière sur les rentes dues par l'Etat. » Telle est la partie historique de la question. Mais il existe deux autres textes plus précis, ce sont les deux lois du 9 vendémiaire an VI (1797) et du 22 frimaire an VII (1798). La première porte (art. 98) : « Ce tiers de la dette publique conservé en inscription est déclaré exempt de toute retenue présente et future. » Le second dit (art. 70, § III) : « Seront exempts de la formalité de l'enregistrement..... 3° les inscriptions sur le grand Livre de la dette publique, leurs transferts et mutations, les quittances des intérêts qui en sont payés, et tous les effets de la dette publique inscrits ou à inscrire définitivement. » Ce sont là des textes formels en face desquels la taxation pourrait difficilement se justifier, car non seulement ils n'ont jamais été abrogés ; mais de plus, tous les gouvernements sans exception, se sentant liés par eux, ont repoussé l'impôt sur la rente. La question peut donc

être considérée comme vidée au point de vue du droit.

Au point de vue de l'économie financière, il est à peu près certain que l'Etat ne ferait pas une opération avantageuse en taxant la rente, et qu'en fin de compte il y perdrait plutôt que d'y gagner. En effet, la conséquence d'une telle mesure ne tarderait pas à se faire sentir pour l'Etat qui paierait plus cher les capitaux, qu'il serait obligé d'emprunter, et la différence serait plus élevée que la capitalisation de l'impôt, à cause de la crainte des prêteurs de voir la taxe augmenter, une fois que le premier pas aurait été fait. De plus, les conversions, dont on a su tirer si grand profit dans d'autres pays deviendraient impossibles. Il semble aussi qu'on devrait imposer les bons du Trésor, ce qui rendrait leur placement plus onéreux. Une autre conséquence directe de l'imposition, c'est que les Caisses qui possèdent des rentes sur l'Etat subiraient une diminution de leur revenu. Au contraire, en ne taxant pas les rentes, l'Etat y aurait double avantage : l'un moral, celui de tenir ses engagements, l'autre de voir par suite son crédit s'améliorer encore, ce qui permettrait un allègement de ses charges par de nouvelles conversions. Nous devons constater que cette dernière considération perd beaucoup de sa valeur à l'heure actuelle (juillet 1899) où nos fonds d'Etat ne dépassent le pair que d'une très faible fraction, par suite de la désaffection du public pour ce genre de placement qui ne lui offre qu'un trop faible intérêt en comparaison de celui qu'il trouve dans les valeurs industrielles.

On objecte, il est vrai, que dans divers pays où les rentes ont été imposées, celles-ci ont néanmoins haussé et on cite surtout (comme on l'a déjà vu dans le chapitre précédent) l'exemple de l'Italie, de l'Autriche et plus récemment de l'Espagne dont les rentes ont monté depuis

qu'elles sont imposées. Ainsi, la rente italienne, frappée d'un impôt qui de 0,80 °/o en 1868 s'élève actuellement à 20 °/o, voit cependant sa rente qui, il y a trente ans, se négociait dans les environs de 70, atteindre maintenant (juillet 1899) les cours de 93 à 95. Un phénomène analogue s'est produit pour l'Autriche. Nous avons déjà répondu à ces objections que si les Etats dont il s'agit n'avaient pas imposé leurs rentes, ils auraient pu obtenir de meilleures conditions d'emprunts et opérer des conversions, ainsi que l'ont fait les pays où la rente est exempte d'impôt. En Autriche, on est revenu à des idées plus saines, et il en est résulté que les nouveaux emprunts, ainsi que ceux de la Hongrie, y ont dépassé le pair.

L'établissement de l'impôt sur la rente semble devoir entraîner des conséquences très graves : dépréciation sur les valeurs immobilières, relèvement du taux de l'escompte, des prêts hypothécaires et des prêts communaux. M. Magne, ancien ministre des finances, a été jusqu'à dire que la rente était le « remorqueur » du marché financier, et il ajoutait : « Est-ce qu'on a jamais eu l'idée de charger un remorqueur pour alléger les bateaux qu'il doit traîner ? » Puis, reprenant avec une légère variante une phrase ancienne sur l'influence de l'industrie du bâtiment, il disait : « Lorsque la rente monte, tout monte. » On le sait si bien que, lorsqu'on a à émettre des valeurs autres que la rente, la spéculation qui, elle, a un intérêt à faire monter ces valeurs fait monter la rente, encore une fois parce que quand la rente monte toutes les autres valeurs suivent le même mouvement ascensionnel. » Mais à cela on répond qu'après une faible baisse provisoire la rente reprendra son ancien cours, et on s'appuie sur ce qui s'est passé lors de l'élévation de 3 à 4 °/o de l'impôt sur les valeurs mobilières en 1890, où, loin de s'effondrer,

les obligations de chemins de fer se sont ensuite élevées à des cours supérieurs ; mais ici encore on peut dire que, sans l'impôt, elles seraient plus cher de toute la différence de la capitalisation de l'impôt. Ce qui fait que la surélévation de l'impôt ne s'est pas fait sentir sur ces titres, c'est qu'ils sont parfaitement classés dans un grand nombre de mains et que 75 % de l'ensemble est au nominatif. Dans ces conditions, les porteurs, pour éviter les dépenses d'un double transfert, ont préféré subir une diminution de revenu de 0,15 par titre. On peut même ajouter, pour en revenir à la rente, qu'à ces obligations avaient haussé à la suite de la rente, remplissant ainsi son rôle de remorqueur du marché.

Passant à l'application, il faut voir ce que pourrait rapporter un impôt sur la rente. Il produirait, au taux de 4 %, 32 millions. Mais ce ne serait pas là un produit net, à cause de l'impôt que l'Etat se paierait à lui-même pour les rentes appartenant aux caisses publiques, à la caisse des dépôts et consignations, aux caisses d'épargne, de retraites pour la vieillesse et aux sociétés de secours mutuels, ainsi que pour les rentes départementales et communales, celles appartenant aux établissements publics et celles de la Légion d'honneur. Dans ces conditions, le chiffre de 32 millions se trouverait sensiblement réduit.

Si, au contraire, au lieu d'imposer la rente, l'Etat la laisse indemne il fait en même temps une action honnête et une bonne affaire. En restant fidèle aux engagements contractés avec ses créanciers, l'Etat conserve intact son crédit, ce qui lui permet, en cas de nécessité, de contracter de nouveaux emprunts dans les meilleures conditions ; de plus, si à la baisse actuelle succédait la hausse antérieure des rentes, l'Etat pourrait, au moyen de conversions, économiser une somme bien supérieure

à ce que lui rapporterait l'impôt sur la rente. Il y a, en effet, actuellement 237 millions et demi de rentes 3 1/2 % qui seront convertibles en 3 % dans deux ans, soit une réduction d'intérêt pour l'Etat de 34 millions, faisant plus que compenser ce que lui fournirait l'impôt. On peut même prévoir d'autres conversions; c'est ainsi qu'il y a 456 millions d'intérêts de rentes 3 % perpétuelles et 119 millions de 3 % pour les intérêts du 3 % amortissable qui pourraient être convertis en 2,75 %, ce qui réduirait encore les intérêts à payer de 48 millions, soit un total de 82 millions d'économie à obtenir des conversions, lesquelles ne peuvent avoir lieu qu'avec une rente exempte d'impôt. A la vérité, ces perspectives de conversions semblent un peu lointaines depuis la défaveur dont les fonds d'Etat sont partout l'objet; mais elles n'en constituent pas moins un argument en faveur de l'exemption.

Cependant les partisans de la taxation ne se tiennent pas pour battus et M. le sénateur Boulanger, premier président de la Cour des Comptes, pense que l'Etat doit imposer la rente en vertu du principe que l'impôt est dû par chaque citoyen et que tout le monde doit contribuer au paiement des charges publiques suivant ses facultés. Les objections pourtant si fortes de Barnave et de Mirabeau ne l'émeuvent pas, et il croit que depuis qu'on a voulu atteindre les revenus autrement que par la contribution mobilière, les motifs d'exemption de la rente ont disparu. Il montre que cette immunité de la rente n'a pas toujours existé, puisque les lois du 24 août-13 septembre 1793 permettaient de les assujettir au principal de la contribution qui serait réglée par le Corps Législatif, et que le paiement devait en être fait sur les feuilles de paiement annuel de la dette publique. La contribution

n'a été abolie qu'à la suite de la *consolidation* du tiers de la rente par la loi du 9 vendémiaire an VII déjà citée et en compensation des sacrifices énormes imposés aux rentiers, à qui on avait accordé l'exonération de tout impôt, non seulement sur la rente, mais aussi sur les mutations de rentes. On fait valoir que, depuis, grâce à l'amélioration de la situation financière, l'immunité dont jouissaient les rentiers a été singulièrement entamée : c'est ainsi que, par la loi du 18 juillet 1836, les donations entre vifs de rentes sur l'Etat ont été soumises au droit proportionnel d'enregistrement ; puis la loi du 18 mai 1850 a déclaré que « les mutations par décès et les transmissions entre-vifs à titre gratuit d'inscriptions sur le Grand-Livre de la Dette publique (seraient) soumises aux droits établis pour les successions ou donations. » Cette dérogation à la loi de frimaire an VII frappe aujourd'hui les rentes sur l'Etat d'un impôt annuel de près de 18 millions

D'autres objections sont faites en vue de réfuter l'exemption de taxation de la rente. Ainsi, au sujet de l'engagement formel pris par l'Etat de ne pas taxer la rente, on répond qu'il s'agit là d'une immunité fiscale, que celle-ci est purement temporaire et subordonnée aux conditions qui lui ont donné naissance, et que le législateur ne peut jamais s'engager à ne pas établir d'impôt, que son droit à cet égard est imprescriptible. On cite l'exemple de l'Angleterre où les fonds d'Etat sont soumis à l'*Income-tax*, dont la retenue s'opère lors du paiement des arrérages. Mais on peut répondre qu'il s'agit là d'un impôt cédulaire sur *tous* les revenus, sans distinction de personnes.

« Présentement, comme le dit judicieusement M. Coste (*Rapport*, p. 1040), il n'est pas douteux que l'Etat n'eût le droit d'atteindre la rente par le moyen d'un impôt sur le

revenu global ; le capitaliste porteur de rentes, en déclarant son revenu total, serait taxé sur ses rentes en même temps que sur ses autres revenus. Il est non moins incontestable que le rentier est aujourd'hui atteint, plus ou moins proportionnellement, par la contribution personnelle-mobilière, par la taxe des portes et fenêtres, qui sont établies sur ses dépenses de logement et par conséquent sur ses revenus généraux. Or, à la place d'un revenu global dont les inconvénients sont notoires, à la place des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres qu'il semble désirable de supprimer, quelle mesure propose-t-on en ce qui concerne les rentiers ? S'agit-il d'un impôt spécial sur la rente ? Non ; on propose uniquement d'assujettir la rente à la même taxation que les autres revenus de capitaux. Par quel abus de langage peut-on transformer cette mesure d'égalité en une mesure de spoliation ? » Ce raisonnement est inattaquable.

M. Coste reproduit ensuite les arguments des adversaires de la taxation au point de vue juridique. Ce sont, outre les textes déjà vus de vendémiaire an VI, les termes formels des lois des 11 juin 1878 et 19 janvier 1894, créant l'une la rente 3 % amortissable, et l'autre la rente 3 1/2 % perpétuelle et dont l'article 3 porte : « Tous les privilèges et immunités attachés aux rentes de l'Etat sont assurés aux rentes 3 % amortissables » ou « aux rentes du nouveau fonds 3 1/2 % ». » Ce sont là des textes explicites contre lesquels toutes les objections viennent se briser.

A l'objection qu'en imposant la rente on fera baisser le crédit de l'Etat, les partisans de la taxation répondent que cela eût été vrai au moment des grands emprunts, quand l'Etat devait faire largement appel aux capitaux, mais que ces raisons n'existent plus, et que dans ces

conditions il faut renoncer aux emprunts dont l'Etat n'a plus besoin. Mais c'est là une opinion toute gratuite et qui ne repose sur aucun fondement, car nul ne peut prévoir l'avenir et de nouveaux emprunts peuvent devenir nécessaires. Par suite il faut conserver intact le crédit de l'Etat.

Si on objecte que l'impôt sur la rente fera baisser les cours, les partisans de la taxation disent que les cours déprimés seront rapidement rattrapés, à cause de la sécurité du placement. Mais qui ne voit que cette sécurité serait beaucoup amoindrie du fait même de la taxation. On compte sur l'afflux des capitaux résultant de l'immense épargne qui a lieu en France, pensant qu'ils se porteront de préférence sur la rente de l'Etat français, plutôt que sur les fonds des gouvernements étrangers, ceux-ci étant également taxés dans leur pays. Mais on oublie qu'il y a d'autres placements que les fonds d'Etat, et, sans se lancer dans des aventures, on peut trouver à l'étranger des placements de premier ordre offrant un revenu plus avantageux avec autant de sécurité, et entraînant moins de frais et d'impôts, à condition qu'il n'en soit pas passé écriture en France. Pour la rente comme pour les autres valeurs mobilières, la taxation accentuerait l'exode des capitaux français chez nos voisins qui commence à devenir inquiétant. (Voir le chap. précédent).

Au point de vue des conséquences de fait qu'aurait la taxation, on a dit déjà que la rente est le remorqueur du crédit non seulement de l'Etat, mais du pays en général, et M. Alfred Neymark a essayé de montrer combien son cours élevé a une heureuse influence sur les diverses formes de l'activité financière et sur les titres qui la représentent. Si, dit-on, on impose la rente on la déprécie, et la baisse qui en sera la conséquence entraînera l'élèva-

tion du taux de l'escompte et de l'intérêt et la baisse des autres valeurs.

A cela M. Coste répond avec raison (*Rapport*, p. 1041) : « Ces chiffres sont de nature à faire impression ; mais en entrant dans le détail des faits, en les observant année par année, on s'aperçoit qu'il n'y a pas de corrélation précise et constante entre ces divers phénomènes économiques. Ce sont des effets simultanés d'une cause générale qui n'est autre que l'*abondance croissante des capitaux disponibles* (c'est nous qui soulignons). Lorsque des vaisseaux marchent en escadre, s'avancant tous ensemble, portés par le même courant, poussés par la même brise puissante, le vaisseau amiral qui est en tête, celui qui porte le pavillon de la Rente française, semble entraîner tous les autres, mais il ne les remorque pas pour cela ; il obéit comme eux à une force extérieure. »

En ce qui concerne la baisse des cours dont l'impôt sur la rente serait la conséquence, M. Coste dit : « On ne peut nier évidemment toute répercussion, au moins temporaire, de l'impôt sur les cours ; mais, lorsque l'impôt est, en définitive, équitable et modéré, c'est-à-dire lorsqu'il est équivalent à celui que supportent tous les autres revenus de propriétés foncières et de capitaux, l'impression qu'il cause n'est que passagère et les cours reprennent rapidement leur niveau. » Et il cite à l'appui l'exemple des obligations de chemins de fer dont les cours n'ont pas cessé de progresser, malgré l'impôt. Un exemple plus topique est celui donné par l'Angleterre où les consolidés 3 %, bien que frappés par l'*Income-tax* n'en ont pas moins continué de monter, ce qui a permis la conversion portant sur 14 milliards de capital de 3 % en 2 3/4 % opérée par M. Goschen en 1889, qui ne sera plus que du 2 1/2 % en 1913. Nous ferons remarquer en

passant que cette perspective de conversion du consolidé anglais n'est peut-être pas sans influence sur la baisse de ce fonds qui, au moment où nous écrivons (juillet 1899) cote 106 1/4, tandis qu'il y a un an il était à 111. (Il est depuis descendu au dessous du pair, par suite de la guerre avec le Transvaal). M. Coste nous semble donc aller trop loin lorsque, s'appuyant sur ce qui se passe en Angleterre, il dit : « Il est donc très probable que la taxation de la rente française ne ferait pas obstacle à la conversion du 3 1/2 % dans sept ans (actuellement 2 ans). Tout au plus pourrait-elle retarder la conversion du 3 % qui doit procurer, d'après M. Vuarnier, une économie annuelle de 38 millions environ. » Nous sommes moins optimiste ; il est plutôt vraisemblable que les Rentes frappées de l'impôt ne remonteraient pas de sitôt au-dessus du pair pour se prêter à une nouvelle conversion, réduisant encore un intérêt déjà diminué, et que le public, découragé tant par l'impôt que par la perspective d'une nouvelle conversion, délaisserait la Rente pour se porter vers d'autres placements. Les porteurs de rentes sur l'Etat payent le bénéfice de la sécurité (relative) et de la non taxation dont ils jouissent en recevant un intérêt moindre pour un même capital qui serait placé en d'autres valeurs. Ce faible taux d'intérêt, l'Etat emprunteur en profite pour le bien du pays, dans la supposition que les sommes qu'il se procure ainsi sont employées dans un but d'utilité générale.

En résumé, malgré les raisons qu'on fait valoir en faveur de la taxation, notre conviction est que, d'une part, au point de vue juridique, et par suite de ses engagements formels et réitérées, l'Etat n'a pas le droit d'établir un impôt sur la Rente, et que, d'autre part, au point de vue du profit à retirer de l'opération, l'Etat n'a pas intérêt à

taxer la Rente, puisqu'il peut, au moyen de conversions faites avec opportunité, retirer par l'économie des arrérages une somme supérieure à ce que lui rapporterait l'impôt. En s'abstenant d'imposer la Rente, l'Etat trouve à la fois honneur et profit ; ce sont là des raisons suffisantes pour exempter la rente de tout impôt spécial.

§ II. — Taxation des fonds d'état étrangers et des valeurs étrangères.

Pour la taxation des fonds d'Etat étrangers, on n'est arrêté par aucune difficulté juridique, comme pour la rente française, mais le problème n'en est pas moins plus difficile qu'il ne paraît au premier abord. Cette difficulté provient de la nécessité de modifier des relations financières internationales existant depuis longtemps et qui ont une corrélation directe avec les relations commerciales. En principe, actuellement, rien ne justifie l'immunité dont jouissent les fonds d'Etat étrangers et il semble de toute justice de les soumettre à l'impôt sur le revenu. Mais, par contre, on enlèvera aux rentiers une partie de leurs revenus sans atteindre toutefois les gouvernements étrangers emprunteurs. En outre, au point de vue de la perception, une telle imposition serait très difficile à faire rentrer. Et cependant il s'agirait de sommes importantes, puisque M. Neymark, si compétent en ces matières, estime à douze milliards au minimum la valeur en capital des rentes étrangères placées en France, ce qui représente une matière imposable de 6 à 700 millions, qui ne payent actuellement que quelques droits de timbre très faibles, jouissant ainsi d'un système fiscal très favorable. Remarquons que les titres des sociétés

étrangères sont soumis aux mêmes taxes que les valeurs françaises.

Cette immunité d'impôt des fonds d'Etat étrangers ne leur a été accordée en 1872, lors de la discussion de l'impôt sur les valeurs mobilières, que par suite de l'impossibilité dans laquelle déclarait être M. Thiers de demander aux gouvernements étrangers de nous fournir des représentants responsables chargés d'appliquer les divers impôts auxquels les titres de rente seraient soumis, et par la crainte que la nature des relations résultant d'une telle situation n'amenât des complications que nous regretterions d'avoir soulevées.

Ce langage s'explique facilement, si on se reporte à l'époque où il était tenu, c'est-à-dire à la veille du grand emprunt de 3 milliards. Si, alors, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières avait été appliqué aux emprunts d'Etat étrangers, ces Etats auraient nécessairement mis un impôt au moins égal sur nos propres rentes, et comme notre emprunt devait être émis sur les places étrangères, il nous en eût coûté plus, cher pour nous procurer les capitaux destinés à effectuer le paiement de l'indemnité de guerre, tandis que ceux-ci se présentèrent en abondance, ce qui facilita grandement cette vaste opération. Mais actuellement les conditions sont toutes différentes, grâce à la faculté d'épargne de notre pays. Ce sont, en effet, les capitaux français qui alimentent pour une forte part les emprunts des pays étrangers, parfois même avec un engouement qui a souvent dépassé la mesure. Pour en revenir à l'impôt sur les fonds d'Etat étrangers, l'équivalence fiscale entre ces valeurs et les titres des entreprises françaises aurait du moins l'avantage d'être conforme au principe de l'égalité devant la loi d'impôt.

Le principe une fois admis, la difficulté consiste à trouver les moyens pratiques d'établir cette équivalence. Des divers procédés proposés, le plus simple consiste à imposer ces valeurs d'Etat au moment de leur admission à la cote de la Bourse, puisque c'est par cette admission qu'ils obtiennent notre crédit. Il y aurait alors lieu à la triple perception de l'impôt du timbre, des droits de transmission et de la taxe sur le revenu. Elle se ferait d'avance, et la cote ne serait accordée que pour un an de sorte que le maintien des titres à la cote serait toujours précédé de la perception de l'impôt. En ce qui concerne les fonds d'Etat non cotés, soit par suite de radiation, soit parce que leur admission n'aurait pas été demandée, les impôts leur seraient applicables lors des négociations dont ils seraient l'objet, à l'occasion de l'impôt sur les opérations de bourse, et ils ne pourraient être négociés sans avoir acquitté les divers droits de timbre et sur le revenu déterminés par les lois du 30 mars-24 mai 1872, plus un droit de transmission à déterminer.

§ III. — Valeurs étrangères autres que les fonds d'Etat.

On estime qu'il circule en France pour 8 milliards de valeurs étrangères autres que les fonds d'Etat de même provenance, consistant en actions et obligations de sociétés et entreprises diverses, emprunts de villes, etc., ce qui donne un total de 20 milliards de valeurs étrangères se négociant en France. Quoique soumises en principe à l'impôt, beaucoup de ces valeurs y échappent cependant en fait parce que l'emprunteur après avoir payé le droit d'abonnement pour 3 ans les retire de la cote au bout de

ce temps après quoi elles se négocient seulement en banque, échappant ainsi à nos impôts sur les valeurs mobilières, contrairement au principe de l'équivalence posé par la loi du 29 juin 1872.

Cependant, quelque soit l'intérêt qu'il y aurait à établir l'égalité à cet égard, il est très malaisé d'atteindre le revenu de ces valeurs, parce qu'il leur est très facile de se soustraire à l'impôt par suite de leur mobilité. D'ailleurs ces valeurs ont leur utilité spéciale au point de vue des relations commerciales, en ce qu'elles nous permettent d'avoir un change plus favorable pour les remises que nous devons faire à l'étranger en vue du paiement de nos importations; c'est pour cette raison qu'il y a intérêt à les ménager dans une certaine mesure.

En résumé, la stricte justice exigerait qu'on frappât les fonds d'Etat étrangers et les valeurs étrangères de taxes équivalentes à celles qui pèsent sur nos valeurs mobilières. Mais il faut ajouter immédiatement que cette mesure ne saurait avoir d'effet rétroactif, sous peine de diminuer notablement le revenu des capitalistes français qui les possèdent et cela sans atteindre les gouvernements et autres emprunteurs étrangers. Ceux-ci, en effet, ont actuellement reçu les capitaux en échange desquels les titres ont été émis, et dont le revenu devrait supporter les impôts. Ce qu'on peut souhaiter, c'est que pour les émissions futures de valeurs étrangères de toute nature, des mesures soient prises afin de les soumettre à l'impôt dans la mesure du possible.

Il faut remarquer cependant que dans cette question de la taxation des valeurs étrangères, le point de vue fiscal ne doit pas seul nous préoccuper, mais que nous devons encore tenir compte de l'intérêt de premier ordre qu'il y a à ce que la France reste un grand marché international

financier. Des taxes trop lourdes auraient l'inconvénient d'éloigner les étrangers qui trouveraient dans les pays voisins de plus grandes facilités pour leurs négociations d'emprunts, et cela au détriment de notre activité financière, qui n'a déjà que trop de tendance à se restreindre si on la compare à celle de nos voisins dans ces dernières années, ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre précédent.

§ IV. — Taxation des intérêts des créances hypothécaires.

Créances hypothécaires. — L'exemption d'impôt dont jouissent actuellement les revenus tirés des créances hypothécaires n'est pas justifiée et la simple justice demande qu'ils y soient soumis. C'était aussi l'opinion de M. Casimir Périer et de la Commission du budget de 1871, qui avaient été surtout préoccupés par l'incidence qu'aurait cet impôt qui ne devait jamais être à la charge du débiteur. La déclaration de la créance hypothécaire devait être faite par le débiteur, et celle de la créance chirographaire par le créancier. Actuellement, il est admis généralement que l'Administration n'a pas à se préoccuper de la question de la répercussion. Il est bien vrai qu'en raison de l'abondance des capitaux et de la concurrence que se font les établissements qui pratiquent ce genre d'opérations, on ne paraît avoir aucun doute sur l'incidence de cet impôt qui semble devoir être supporté au moins en partie par le prêteur, c'est-à-dire le capitaliste. Ainsi on ne veut pas régler cette incidence législativement et on veut la laisser s'établir conformément aux conséquences de la loi de l'offre et de la demande, de

sorte que le débiteur puisse éviter la répercussion quand l'abondance des capitaux le permet. Le procédé consiste à laisser au débiteur la faculté de déclarer sa dette, en acquittant séparément l'impôt sur le revenu et à se rembourser du montant de l'impôt en remettant à son créancier, en paiement d'une partie des intérêts dus, la quittance de l'impôt dont il aura fait l'avance.

Incidence de l'impôt sur les créances hypothécaires. — Il existe des doutes sérieux sur l'incidence de l'impôt sur les créances hypothécaires. Beaucoup de personnes craignent, que quelque soit le mode de perception employé, l'impôt ne retombe en définitive sur l'emprunteur, au lieu de frapper le prêteur, ce qui est le vœu de la loi. Il est bien certain que si les créances hypothécaires étaient frappées d'un impôt spécial, l'emprunteur lui aussi le supporterait en partie parce que les capitalistes ne prêteraient qu'avec une majoration d'intérêt leur remboursant partiellement la différence de l'impôt. Il se présenterait moins de capitaux pour ce genre de placement, et par suite de la loi de l'offre et de la demande ces capitaux devraient être payés plus cher par les emprunteurs. On sait qu'en France c'est la crainte de voir l'impôt sur les créances hypothécaires retomber à la charge des agriculteurs qui jusqu'à présent a préservé ces valeurs de la taxation. Le même fait se passe en Italie, où cependant l'impôt atteint tous les revenus mobiliers. M. Alexis dans son *Saggio sul sistema Tributario in Italia* pense que l'impôt retombe sur les emprunteurs à cause de la longue durée des prêts qui tend à éloigner le capital et à élever le taux d'emprunt. Parlant du projet belge de M. Graux, en 1883, M. H. Denis (*l'Impôt* p. 275) dit qu'il y avait deux raisons de plus pour redouter la répercussion de l'imposition des

créances hypothécaires sur l'emprunteur : la première c'est que, même en comprenant les créances, l'impôt n'eût pas atteint tous les placements mobiliers et eût laissé subsister des placements privilégiés ; la seconde, c'est que les créances hypothécaires donnent déjà lieu à des droits d'enregistrement et de timbre importants et qui correspondent à 8,15 % des intérêts annuels ; ces circonstances combinées avec la longue durée des prêts et l'immobilisation des capitaux qu'elle entraîne devaient évidemment contribuer à réduire l'offre de ces capitaux et à élever le taux d'intérêts. »

Si ces raisons sont exactes pour la Belgique, il n'y a pas de doute qu'elles ne s'appliquent également à la France, où les droits d'enregistrement sont encore plus élevés. On pourrait, il est vrai, objecter en ce qui nous concerne l'abondance des capitaux disposés à se porter sur les placements hypothécaires qui, aux yeux de beaucoup de personnes représentent encore le placement par excellence. Mais ceci n'infirme en rien les observations de M. H. Denis.

« Il faut, dit-il, conclure de là que, même dans l'hypothèse d'un impôt général sur le revenu mobilier, les caractères spéciaux des créances hypothécaires laissent subsister des problèmes ; la répercussion de cet impôt sur le débiteur hypothécaire sera d'autant plus inévitable que la charge des droits d'enregistrement et du timbre sera plus lourde, et que l'organisation du Crédit foncier sera plus imparfaite.

L'allègement des droits d'enregistrement et du timbre, l'organisation du Crédit foncier permettant la mobilisation des titres de Crédit foncier, auront cette réaction sur la répartition de l'impôt mobilier, qu'ils le feront peser davantage ou plus sûrement sur le créancier, ce qui

est évidemment le but poursuivi par le législateur, et le seul but moral dans cet impôt. » (H. Denis, *l'Impôt*, p. 275 et 276).

§ V. — Taxation des Intérêts des Créances chirographaires.

On hésite à frapper les créances chirographaires parce que, pour les atteindre, il faudrait que la créance fût enregistrée au moment du prêt, ce qui n'a pas lieu actuellement, et aussi parce que les dettes de cette nature, au lieu de s'appliquer à un immeuble comme les dettes hypothécaires, affectent l'ensemble des revenus du débiteur. « Je comprendrais, a dit M. Liotard-Vogt, que dans le système de l'impôt du revenu global, les intérêts des créances chirographaires fussent déduits, mais cela me paraît absolument impraticable, alors que nous nous proposons d'atteindre successivement et individuellement les différentes branches de revenus ; nous ne pouvons alors déduire comme intérêts de dettes que les intérêts des dettes afférentes à des revenus déterminés. » (*Rapport général de M. Coste*, p. 1047).

Pour l'assiette de la taxe sur ces créances, M. Vignes proposait la détermination par une loi annuelle du taux de l'intérêt moyen présumé des capitaux placés. Ce taux servirait de base pour l'impôt à prélever. Si, par exemple, le taux moyen de l'intérêt était fixé à 3 % et que l'impôt fut de 4 % sur ce taux, un placement de 1000 fr. serait censé rapporter 30 fr. d'intérêt annuel et donnerait au taux d'imposition de 4 %, 1 fr. 20 d'impôt. Cette fixation aurait l'inconvénient de ne pas tenir compte de l'intérêt *réel* des divers placements ; mais sa simplicité est une compensation à ce défaut. Du reste, l'intérêt est

presque toujours proportionnel aux risques courus et, au fond, le loyer des capitaux, *en tenant compte du degré de sécurité*, est sensiblement le même pour tous les placements.

Quant à la perception, elle pourrait s'effectuer comme l'indiquait M. Vignes « au moyen de l'enregistrement obligatoire de tout acte portant obligation de sommes ou de valeurs dans les dix jours de sa date ; la sanction serait dans une amende, mais sous peine surtout pour le créancier de ne pouvoir exiger judiciairement de son débiteur le paiement de l'intérêt qu'à partir des dix jours précédant la date de l'enregistrement. Par ce motif, le créancier aurait pour conserver ses droits aux intérêts du capital placé tout avantage à faire enregistrer, et la sanction se mesurerait exactement à la durée et à la gravité de la négligence ou de la fraude. La même obligation lui serait imposée pour la libération c'est-à-dire qu'il serait tenu dans les dix jours de tout remboursement, total ou partiel, de le déclarer à l'enregistrement, sous peine de continuer à payer l'impôt, étant en outre établi que toute déclaration pourrait lui être opposée par le débiteur.

De cette manière le créancier aurait tout intérêt, pour arrêter le cours de l'impôt, à déclarer tout paiement effectué sur ce capital ; et il ne pourrait, d'un autre côté, faire de déclaration fausse, puisque celle-ci équivaldrait à une quittance vis-à-vis du débiteur.

A l'aide de ces déclarations le receveur de l'enregistrement ouvrirait à chaque personne un compte de ses créances actives, et établirait tous les trois mois la taxe mobilière sur ce compte d'après la base indiquée plus haut. »

Il y aurait lieu d'exempter de l'impôt, pour éviter les

doubles emplois, les titres frappés par l'impôt foncier, les effets de commerce *souscrits par des patentables*, ainsi que les créances résultant d'un compte-courant de banque. Il faudrait y soumettre, au contraire, les billets à ordre et les lettres de change constatant des prêts civils, lesquels seraient assujettis à la déclaration. Un règlement d'administration publique réglerait l'application de cette taxe. Ce système avait été codifié dans la proposition de loi de M. Ballue, concernant l'assiette de l'impôt et l'impôt sur le revenu. (Voir le rapport de M. Ballue, Chambre des députés 1884, n° 2659, p. 84 et suiv. p. 120 et suiv. et Chambre des députés, 1886, n° 1314).

Les avantages de cette taxation sont évidents : elle aurait pour effet direct de remplacer par un impôt proportionnel les nombreux droits d'enregistrement qui n'atteignent qu'indirectement la fortune, et dont la critique n'est plus à faire, tant ils sont injustes dans l'assiette et impropportionnels dans la taxation.

Le système que nous proposons, d'après M. Vignes, réalise, d'ailleurs, l'intention exprimée par la loi sur l'enregistrement qui, en principe, soumet à l'impôt tous les actes portant obligation, sauf à laisser échapper, dans ses dispositions de détail, ceux qui sont sous seing privé, tant qu'ils ne sont pas produits en justice.

Ce système présente, il est vrai, un inconvénient qui lui est particulier, et qui force chacun à mettre à nu, devant l'administration, le chiffre de ses capitaux placés en prêts. Nous avouons ne connaître aucun autre mode permettant la taxation des revenus qui nous occupent ; d'ailleurs, la *divulgation* faite par les prêteurs est, ainsi que le fait remarquer M. Vignes, bien différente de la *publicité*.

Le système de l'enregistrement proposé paraît critiquable à cette administration consultée à cet effet par

le ministre des Finances. On a dit qu'obliger les titres de créances chirographaires à l'enregistrement, c'est greffer un impôt sur un autre impôt et obliger les parties à révéler des créances qu'elles ont quelquefois intérêt à taire ; qu'il faudrait alors aboutir à la nullité des actes, ce qui paraît profondément injuste. Ici, il y a, nous semble-t-il, une véritable exagération, car la nullité ne s'imposerait pas absolument, et une amende suffirait.

En résumé, ce que nous avons voulu faire ressortir, c'est la nécessité au point de vue de l'égalité devant l'impôt, de taxer le revenu des capitaux engagés dans les prêts civils. Quelle que soit la méthode qu'on adopte, soit celle de la commission extra parlementaire de l'impôt sur les revenus, soit celle de M. Vignes, reprise dans la proposition de loi de M. Ballue sur la réforme de l'assiette de l'impôt en 1884 et 1886, il est certain que l'application de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières viendra augmenter les ressources du Trésor. Il n'y a pas de raisons pour exempter de l'impôt une nature de revenus dont l'ensemble est évalué à 200 millions de francs, lesquels, taxés à raison de 4 % „, donneraient un rendement annuel de 8 millions de francs.

Doubles emplois. — Si la justice exige la taxation de tous les revenus, elle veut également que ceux-ci ne soient pas atteints deux fois, c'est-à-dire que la même source de revenu ne soit pas reprise par l'impôt sous une autre forme. Il arrive souvent, en effet, que des titres, actions et obligations négociables qui supportent l'impôt sur les valeurs mobilières, ne sont autre chose que la représentation de capitaux réels (terres, maisons, fonds de commerce) déjà taxés par les impôts fonciers et des patentes.

M. Coste soutient avec raison qu'il y a double emploi dans les cas suivants (Voir *Rapport général*, p. 1047) :

1^o Entre la taxe sur le revenu des actions des sociétés commerciales et la patente que paient d'autre part ces sociétés pour l'exercice de leur commerce ou de leur industrie.

2^o Entre la taxe sur le revenu des actions et obligations des sociétés propriétaires d'immeubles et les contributions foncières que ces sociétés paient d'autre part sur leurs propriétés bâties et non bâties. On pourrait pour ces sociétés établir une déduction d'impôt. Il résulte des renseignements recueillis par l'administration, dont nous arrondissons les chiffres, que les sociétés immobilières qui profiteraient de cette détaxe ont un revenu foncier brut de 50 millions de francs, correspondant sensiblement à un impôt foncier de 1 500 000 fr. Ces sociétés seront dans la même situation que les propriétaires fonciers individuels, puisqu'elles continueront d'acquitter la contribution foncière ; mais elles ne seront plus assujetties à la taxe sur les revenus pour les intérêts ou dividendes qu'elles distribueront sur le produit de leurs immeubles à leurs participants ou actionnaires.

3^o Entre la taxe sur le revenu des actions et obligations des sociétés de crédit et la taxe sur le revenu des valeurs mobilières ou des créances hypothécaires et autres que ces mêmes sociétés ont en portefeuille et sur lesquelles elles paient l'impôt. Pour éviter les évasions d'impôt, il y aurait lieu, dans ce cas, à certaines investigations de la part du fisc, dont l'administration devrait rechercher le mode pour les rendre les moins nombreuses et les moins inquisitoriales possible.

§ VI. — Intérêts des dépôts des Caisses d'Épargne

Si, en principe, tous les revenus sans exception doivent être taxés, on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu d'en excepter ceux des dépôts aux caisses d'épargne. Nous croyons que des raisons d'utilité sociale militent en faveur de cette exemption, principalement depuis qu'on a réduit le montant des dépôts. Ceux-ci ne sont plus des placements de capitalistes, mais remplacent, dans la majorité des cas, pour les personnes qui commencent à économiser, le « bas de laine » de nos ancêtres; c'est dans les caisses d'épargne qu'ils déposent en toute sécurité les premiers fruits de leurs privations, et il y a d'autant plus d'intérêt à les encourager dans cette voie. De plus, au point de vue de l'économie politique pure, on pourrait dire que les dépôts des caisses d'épargne, par leur nom même, ne constituent pas à proprement parler du capital; ils ne le deviennent que lorsqu'ils sont employés en achats de valeurs soit mobilières, soit immobilières, et dans ces cas ils acquittent l'impôt sur ces valeurs. Dans le cas d'achats de rentes sur l'Etat, les fonds des caisses d'épargne contribuent à la bonne tenue des cours, ce qui est considéré comme un bien. Il semble donc qu'il soit préférable, dans l'intérêt général, d'exempter de l'impôt sur le revenu les dépôts des caisses d'épargne. Cette solution a d'ailleurs prévalu à l'étranger. Nous n'avons pas à nous occuper ici de l'emploi des fonds de ces caisses, qui peuvent être appelées à rendre de grands services pour les améliorations locales.

En résumé, nous pensons qu'il y a un intérêt de premier ordre à encourager les petites économies dont les

caisses d'épargne sont le réceptacle ; c'est pour cette raison que nous croyons plus avantageux de priver le Trésor des 5 millions d'impôt que pourraient lui fournir les 120 millions d'intérêts provenant des 4 milliards de dépôts des Caisses d'épargne ordinaires et postales.

2^e SECTION. — REVENUS DU TRAVAIL

§ I. — Taxation des revenus du travail.

En application du principe d'après lequel chacun doit contribuer aux charges publiques suivant ses facultés, il est logique, après avoir étudié la taxation des revenus immobiliers et mobiliers, de nous occuper des revenus du travail. Ce n'est pas sans une certaine crainte qu'on peut se hasarder à proposer la taxation de ces revenus. Cependant nous croyons plus juste de faire contribuer tout le monde directement aux dépenses publiques, au lieu de tirer des sommes considérables d'une manière pour ainsi dire subreptice au moyen des impôts de consommations dont la proportionnalité laisse fort à désirer. Voulant arriver à la suppression de ces derniers, il est indispensable de demander aux revenus du travail, ainsi qu'aux autres, une contribution compensatrice plus en proportion avec les facultés que ne l'est l'impôt de consommation sous ses diverses formes. Il faut bien remarquer qu'à notre époque la condition de salarié est celle de la plupart des individus, et que, à côté de revenus du travail très faibles, il y en a de très élevés. De plus un très grand nombre de personnes jouissent, à côté des revenus de

leur travail, de celui d'un capital distinct. Il n'est pas rare, et cela est fort heureux au point de vue social, de trouver réunies chez un même individu les qualités de salarié, de petit propriétaire foncier et de petit capitaliste. Si on veut atteindre les contribuables suivant leurs facultés, sans établir un impôt sur le revenu global, il faut de toute nécessité s'adresser séparément à chacune des sources de revenus, y compris ceux du travail.

Une fois le principe admis, l'application n'est pas sans présenter d'assez grandes difficultés, parce que c'est dans cette matière que l'arbitraire peut le plus facilement se glisser. Certes, aucun revenu provenant de capitaux fonciers ou mobiliers n'est absolument stable ; les accidents météorologiques, les crises locales ou générales, agricoles ou autres, les sinistres financiers qui atteignent aussi bien les Etats que les entreprises particulières ne le prouvent que trop. Cependant, malgré leurs fluctuations parfois considérables, les revenus fonciers et mobiliers assurent à ceux qui les possèdent une sécurité relative, tandis qu'il n'en est pas de même de la plus grande partie des revenus du travail, principalement manuel, qui sont de leur nature incertains et précaires. C'est pour cette raison que, si partisan qu'on soit du système de la proportionnalité, on ne saurait traiter sur le même pied d'égalité la taxation des revenus provenant de la richesse acquise et ceux qui ont leur source uniquement dans l'activité personnelle. De plus, il y a dans le salaire deux parties à considérer : l'une consommée au jour le jour, au fur et à mesure de sa réception et qui représente la somme indispensable pour l'entretien matériel de l'homme considéré comme moteur animé ; l'autre constitue le surplus qui peut être économisé au-delà du minimum

d'existence, c'est l'épargne. Celle-ci, transformée en capital par le placement, devient à son tour la source d'un revenu qui lui aussi sera soumis à l'impôt.

Les considérations qui précèdent conduisent à ne taxer les revenus du travail que dans une proportion beaucoup plus faible que ceux provenant du capital. De plus on doit faire entre ces revenus du travail une distinction importante, en tenant compte de ceux qui présentent un certain caractère de fixité. Quelle que soit d'ailleurs la catégorie à laquelle ils appartiennent, les revenus du travail ne doivent pas être taxés intégralement. Il faut tenir compte, pour tous, de la fraction qui représente la somme indispensable pour faire face aux dépenses du minimum d'existence. Il faut, en outre, tenir compte, pour ceux des revenus du travail manquant de fixité, des risques résultant du chômage, de la maladie, en un mot de l'aléa qui leur est propre. Par suite les revenus de cette dernière catégorie doivent être imposés à un taux moins élevés que les salaires fixes. C'est le seul moyen de rendre un tel impôt supportable pour tous ceux qui ne jouissent que d'un revenu temporaire incertain. Ces ménagements qui prêtent évidemment à un certain arbitraire se justifient en ce que, pour beaucoup de personnes, le revenu de leur travail forme sinon leur revenu unique du moins la part prépondérante de ce revenu. Dans ces conditions l'impôt qui doit les atteindre correspond à l'impôt global sur le revenu, et exige par suite les discriminations dont cet impôt est partout l'objet en faveur des personnes n'ayant qu'un faible ou moyen revenu. Mais il ne saurait être question ici d'établir d'une façon insidieuse cet impôt global sur le revenu que nous n'admettons pas, c'est ce qui rend très difficile l'assiette de l'impôt sur les revenus variables

et sa perception. La taxation des revenus fixes du travail est loin d'offrir les mêmes difficultés, bien qu'elle n'en soit pas non plus complètement exempte.

§ II. — Revenus fixes du travail.

Fonctionnaires et employés des administrations publiques. —

Dans cette catégorie sont comprises les personnes salariées par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ; en un mot tout le personnel commissionné et versant pour la retraite. On objecte ici, contre la taxation, qu'elle consiste à reprendre d'une main ce qu'on donne de l'autre, que c'est une diminution de traitement déguisé et qu'enfin le personnel est déjà en général très peu payé.

Incontestablement tout impôt sur une source de revenu diminue celui-ci ; mais, puisqu'il s'agit de les atteindre tous, et chacun séparément, on ne saurait exempter ceux qui nous occupent ici, et ils doivent être taxés au même titre (mais non au même taux), que les autres revenus. On dit également, contre la taxe qui nous occupe que le personnel est déjà en général assez peu payé, ce qui est exact pour la majorité des cas, mais ce qui n'empêche cependant pas notre pays d'être celui où le total des dépenses pour les services publics est le plus élevé, eu égard à la population. Ceci se rattache au nombre des fonctionnaires et employés de tout ordre qu'on déclare être trop considérable. Si le fait peut être exact pour quelques administrations, il ne saurait s'appliquer à toutes. Là où le mal existe, le remède consisterait à simplifier les rouages dans les services qui en sont susceptibles, de manière à ne pourvoir au rempla-

cement du personnel, en cas d'extinction, que partiellement. De cette façon on respecterait tous les droits acquis, et une partie de l'économie réalisée sur le personnel non remplacé pourrait servir à améliorer la situation matérielle du personnel en fonctions.

On pourrait pour faire la part des critiques au sujet de la taxation des revenus du travail ne faire porter l'impôt que sur les revenus dépassant un certain chiffre, et uniquement sur le traitement *net*, déduction faite des retenues opérées pour la retraite. M. Ballue, dans le rapport déjà cité de 1886, estimait qu'un maximum de 1500 fr. de revenu devait être soustrait à l'impôt comme représentant cette partie du salaire destinée à pourvoir aux besoins journaliers de l'existence. Il proposait en outre de défalquer 1500 fr. des traitements supérieurs jusqu'à ceux de 5000 fr. ; pour les traitements supérieurs à ce dernier chiffre l'impôt serait perçu sur l'intégralité du traitement. Nous traitons ce sujet plus loin.

Pensions. — Les pensions peuvent être considérées comme des revenus du travail parce qu'elles ont été constituées en partie au moyen des retenues opérées sur les traitements, auxquelles sont venues s'adjoindre les subventions des diverses administrations, compagnies privées et particulières. Pour ces deux dernières catégories, les subventions constituent bien réellement des revenus du travail, puisqu'en fait elles sont fournies au moyen de prélèvements indirects sur les salaires et gratifications dont une partie est réservée pour être convertie en retraites.

Rentes viagères. — Les rentes viagères rentrent également dans les revenus du travail, puisqu'elles sont le résultat d'une épargne placée à fonds perdus pour

être transformée en revenu viager quand sonne l'âge de la retraite. On peut donc les assimiler aux pensions.

Bureaux de tabac. — Les bureaux de tabac constituent une source de revenu analogue aux pensions qu'elles complètent ou qu'elles remplacent, et qui doit être taxée au même titre que celles-ci.

Pouvoirs publics. — On peut se demander si les traitements et indemnités payés aux divers pouvoirs publics doivent aussi supporter l'impôt. On allègue contre la taxation de l'indemnité parlementaire allouée aux sénateurs et aux députés que, ainsi que son nom l'indique, elle est destinée non à subvenir à leurs besoins, mais à faire face aux obligations qui leur sont imposées par leur mandat. Mais dans un système égalitaire où tous les revenus doivent être frappés, cette distinction ne saurait être adoptée, et il importe que tous ceux qui reçoivent un traitement de l'Etat acquittent l'impôt y afférent.

Militaires. — Une exception qui se justifie facilement est celle qui exempte de l'impôt la solde des militaires et assimilés de tous grades. Par suite des nécessités professionnelles et sociales, ces hommes sont privés d'une partie de leurs droits de citoyens, n'étant ni électeurs, ni éligibles. Il s'ensuit, par compensation, qu'ils ne doivent point supporter sur le traitement spécial affecté à leur mission les charges qui grèvent les autres citoyens jouissant de la plénitude de leurs droits. Cette exemption existe dans les pays où fonctionne l'impôt sur le revenu. Mais elle ne saurait s'étendre aux pensions militaires, dont les titulaires sont relevés de l'exception qui les frappait lorsqu'ils étaient en service actif.

Traitements des employés et fonctionnaires commissionnés des entreprises privées. — Ces traitements jouissant de la fixité qui s'attache à ceux du personnel des administrations publiques doivent être traités au point de vue de l'impôt dans les mêmes conditions.

§ III. — Revenus aléatoires du travail.

Pour asseoir l'impôt avec le plus de justice possible, il faut faire une distinction entre les revenus du travail ayant un caractère de fixité, et ceux qui, au contraire, sont aléatoires. Nous rencontrons quelques-uns de ces revenus dans les administrations publiques, ils s'appliquent au personnel non commissionné ; mais la grande masse en est formée par les salaires de l'industrie, du commerce et des exploitations agricoles.

Nous considérons comme revenus aléatoires, ceux des personnes dont la situation n'est pas assurée. Le critérium de cette catégorie de revenus c'est qu'ils ne font l'objet d'aucune retenue d'office en vue de la retraite. On peut citer parmi eux les traitements du Président de la République, des Ministres, préfets, sous-préfets, etc. dont les titulaires exercent des fonctions essentiellement temporaires. On peut y ajouter, d'une manière générale, les traitements de tout le personnel non-commissionné des grandes administrations publiques et privées. Ce personnel ne jouissant pas des avantages et de la sécurité du personnel fixe, ne saurait être sujet au même taux d'impôt que ce dernier.

La plus grande partie des revenus aléatoires du travail est formée des salaires industriels, commerciaux et

agricoles. Dans le commerce et l'industrie nous trouvons deux modes de rémunération du travail des employés, ceux qui touchent un salaire déterminé, et ceux qui sont payés sur le chiffre d'affaires ; c'est pour ces derniers qu'il ne semble point facile d'asseoir l'impôt directement. Parfois même dans le commerce le salaire est composite ; l'employé ne touche qu'un salaire fixe très faible, mais il a un tantième pour cent sur les ventes qu'il effectue et de plus il est nourri, parfois même logé. Le tant pour cent sur les ventes (*la guelle*), est essentiellement variable, étant parfois de quelques francs seulement par jour, dans la morte-saison, mais pouvant être quintuplé quand la saison bat son plein, d'où la difficulté d'établir une moyenne du revenu et une taxe correspondante à sa variabilité. Ce cas se présente notamment pour le personnel des magasins de nouveautés et pour beaucoup d'autres commerces.

La situation des employés à salaire fixe est aussi instable que celle des précédents et pour cette raison l'impôt ne doit les atteindre qu'à un taux réduit, de même que les ouvriers, attendu que la condition pécuniaire de beaucoup d'employés est souvent inférieure à celle des ouvriers — ce qui se justifie par une moindre capacité professionnelle, attendu qu'il faut beaucoup plus de temps pour former un ouvrier habile qu'un employé passable. — Mais l'employé à traitement fixe a l'avantage sur l'ouvrier de pouvoir mieux équilibrer son budget, n'étant pas soumis, dans la même mesure, aux aléas du travailleur manuel.

Par suite, c'est pour les revenus provenant du travail manuel que la taxation doit être particulièrement prudente. En effet ce qui caractérise ce revenu c'est l'insécurité résultant du chômage involontaire par suite de la

situation variable de l'industrie, et aussi de la maladie. Pour ces raisons, les salaires des ouvriers doivent être taxés avec le plus de ménagements possible ; il en de même pour les salaires agricoles.

§ IV. — Perception.

La perception ne présenterait aucune difficulté en ce qui concerne les traitements publics et les indemnités parlementaires, pour lesquels l'impôt serait perçu par voie de retenues mensuelles, ainsi que cela a lieu actuellement pour le service des pensions. Le même mode de perception pourrait être employé en ce qui concerne les salaires privés payés par les sociétés, compagnies, établissements de banque, dont l'administration est à même de contrôler les écritures.

En ce qui concerne les traitements ou salaires payés par les autres entreprises privées, quatre procédés se trouvent en présence : le premier consisterait à faire opérer la retenue d'office, comme ci-dessus, par les employeurs, et après déclaration, sur les salaires payés à leur personnel. Ils en verseraient le montant en même temps que celui de leurs propres impôts. Le deuxième mode serait celui de la déclaration par le contribuable des revenus de son travail de l'année précédente : mais ces déclarations, tant de l'employeur que du salarié, pourraient manquer d'exactitude et leur contrôle entraînerait des mesures inquisitoriales qui rendraient bientôt l'impôt insupportable. Le troisième procédé consiste à taxer les salaires d'après le loyer ; mais avec ce correctif que l'ouvrier ou l'employé pourra opter pour la déclaration, dans le cas où l'évaluation de son salaire présumé serait

supérieure à son salaire réel. Il peut arriver, en effet, et c'est le cas de beaucoup de salariés rangés, que leur loyer soit, par suite de la possession d'autres revenus, proportionnellement plus élevé que ne le comporte le revenu de leur travail seul. Il ne serait donc pas juste de les taxer d'après l'indice de leur loyer. Il va sans dire que l'exactitude de la déclaration du salaire pourrait être contrôlée ; mais ce cas serait sans doute assez rare, et ne présenterait pas de difficulté. C'est à ce dernier système que s'était arrêtée la commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus. Le recouvrement de l'impôt aurait lieu au moyen de rôles nominatifs.

Ce système n'est cependant pas sans présenter un grave inconvénient. Nous nous sommes en effet prononcé contre la déclaration en ce qui concerne la taxation des revenus autres que ceux du travail, parce que le contrôle de la déclaration devient forcément vexatoire. Cependant c'est ce procédé qui serait appliqué aux salariés manuels. Or le travailleur tient, comme tous les autres contribuables à ce que le secret de ses affaires soit respecté. Une solution qui nous semble préférable consisterait à taxer d'après leur loyer tous ceux dont le revenu ne peut pas être directement déterminé, en y apportant le correctif qui consisterait à retrancher le montant du dit loyer du revenu qu'il fait présumer chez l'occupant. De cette manière la déclaration deviendrait inutile. Nous revenons plus loin sur ce sujet (III^e Section § 3).

3^e SECTION. — APPLICATION DE L'IMPÔT SUR LES REVENUS DU TRAVAIL.

§ I. Exemption d'un minimum d'existence.

Chaque fois qu'il a été question de taxer les revenus du travail, il a toujours été entendu qu'on devait en exempter une certaine fraction représentant le minimum d'existence ; autrement on risquerait d'être dans l'obligation de restituer par l'assistance ce qu'on aurait perçu par l'impôt. Du fait de cette exemption, certains revenus très faibles du travail échapperaient à l'impôt.

L'exemption d'un minimum de revenu en faveur de ceux du travail se justifie parce que, comme nous l'avons déjà fait remarquer, pour la majorité des travailleurs qui n'ont pas de ressources supplémentaires, l'impôt sur le salaire correspond en fait à l'impôt global sur le revenu. Or nous verrons (Chap. XXI et XXII) que dans les pays où existe l'impôt sur le revenu, les petits revenus jouissent d'une exemption. Cette atténuation de la rigueur de l'impôt est nécessaire, parce qu'elle encourage l'épargne du travailleur et lui permet ainsi la formation de petites réserves de prévoyance pour les mauvais jours, ce qui est d'intérêt général, et diminue le nombre des nécessiteux et par suite les dépenses d'assistance publique.

On pourrait, à la vérité, imaginer un système très simple dans lequel on se contenterait d'un chiffre fixe minimum d'exemption pour chaque individu et pour tout le pays ; mais ce système aurait l'inconvénient de ne tenir

aucun compte des situations particulières qui sont essentiellement variables. De plus, si ce minimum était fixé à un chiffre très faible, par exemple le prix d'entretien d'un soldat dans l'artillerie ou le génie, ce chiffre serait insuffisant, même en comptant une certaine somme pour le loyer. Si, au contraire, le chiffre était trop élevé, il pousserait à la fraude par suite des déclarations erronées, difficiles à contrôler et auxquelles nous sommes opposé.

Dans ces conditions, il serait préférable de substituer à la fixité d'exemption la variabilité du minimum d'existence, non seulement suivant les régions, mais encore suivant les situations particulières, selon que le contribuable serait célibataire, marié, père ou soutien de famille. Le taux de l'impôt serait également différent selon le degré de stabilité des revenus du travail, ainsi qu'on le verra plus loin. De telles fixations contiennent malheureusement une part inévitable d'arbitraire, et entraînent de grandes complications.

La commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus, sans entrer dans les détails d'une tarification dont l'application est du domaine de l'administration, avait fixé de la manière suivante les termes extrêmes du minimum d'existence au-dessus duquel commençait le revenu net imposable. Ce minimum serait dans les communes rurales de 300 fr. par travailleur célibataire, de 500 fr. par ménage, et de 100 fr. par chaque enfant au-dessus de 16 ans. Pour Paris, qui comporte le maximum de l'exemption, celle-ci serait de 1.200 fr. par célibataire, 2.000 fr. par ménage et de 400 fr. par enfant de moins de 16 ans ou par ascendant non valide. Ces chiffres nous paraissent appeler quelques observations en ce qui concerne Paris.

En les adoptant on risque d'exempter de l'impôt non

seulement les très faibles salaires, ce qui est le but à atteindre, mais encore des salaires au-dessus de la moyenne, attendu que dans ce système l'impôt ne commencerait à se faire sentir, pour un père de famille ayant deux enfants, qu'au delà de 3000 fr. par an, ce qui, à raison de 300 jours de travail, représente un salaire de 10 fr. par jour. En fait, les salaires et traitements moyens et même supérieurs à la moyenne se trouveraient exemptés de l'impôt, ce qui réduirait considérablement le rendement de celui-ci, et ne procurerait qu'une compensation insignifiante en regard des réductions d'impôts indirects qui devraient être la préface de la réforme fiscale. Nous croyons qu'on serrerait la vérité de plus près en conservant le minimum imposable à Paris à 1200 fr. par célibataire n'ayant pas de charges et en le réduisant à 1500 fr. par ménage et 300 fr. par chaque enfant au-dessous de 16 ans, ou ascendant non valide. Il faut, en effet, remarquer que l'enfant en apprentissage ou petit commis peut déjà gagner un modeste salaire à partir de 15 ans, et qu'il vient ainsi en aide à sa famille jusqu'au moment de son départ pour le service militaire. Même avec les chiffres que nous proposons, beaucoup de contribuables mariés qui pourraient payer l'impôt y échapperont, si on tient compte des petits travaux auxquels la femme peut se livrer en dehors du ménage et qui procurent encore un certain gain annuel. Ainsi, avec le minimum abaissé, l'impôt n'atteindra que les ouvriers gagnant plus de 7 fr. par jour, ou les employés au dessus de 2100 fr. d'appointements, dans le cas où ils seraient mariés et auraient deux enfants. ($1500 + 600 = 2100$). Pour les célibataires, ils seraient taxés à partir d'un salaire de 4',50 par jour, soit 1306 fr. par an, en comptant 290 jours de travail par année, chiffre qui nous est donné comme moyenne

de durée normale du travail dans le département de la Seine, d'après l'enquête faite par l'office du travail. Le même document nous montre que 85 % des ouvriers touchent un salaire égal ou supérieur à ce chiffre (1). En tenant compte des exemptions, on peut compter comme un maximum que 50 % environ de la population salariée pourrait, à Paris, être atteinte par l'impôt sur le revenu du travail. S'il en était ainsi, même en tenant compte du taux réduit auquel devraient être imposés les salaires privés, on obtiendrait un produit de nature à compenser dans une certaine mesure la moins value résultant de la suppression de l'impôt sur les boissons hygiéniques, qui préparerait celle des octrois.

§ II. — Taux de l'impôt et discrimination des revenus du travail.

La justice n'exige pas seulement que les revenus du travail soient taxés à un taux inférieur à ceux provenant des capitaux et de l'industrie, mais on doit de plus leur appliquer un traitement différent suivant le caractère de sécurité relative qu'ils présentent, en dehors de l'exemption du minimum d'existence commune à tous.

Nous pensons que le personnel commissionné des administrations publiques et privées versant pour la retraite devrait seul payer l'impôt au taux maximum de 2 %. Cet impôt serait établi non sur le traitement brut, mais seulement sur le traitement *net* touché, c'est-à-dire déduction faite de la retenue en vue de la retraite. Voyons, par quelques exemples, les résultats auxquels

(1) Office du travail. Salaires et durée du travail dans l'industrie française, t. I, département de la Seine, 1893, p. 446 et 497.

on aboutirait pour Paris, en examinant l'hypothèse de célibataires et d'hommes mariés.

Un employé célibataire ayant 1800 fr. d'appointements paierait l'impôt sur 510 fr. (1800-90 (1) -1200), à 2 % 10', 20.

Un employé marié ayant 2400 fr. d'appointements sans enfants paierait l'impôt sur 780 fr. : (2400-120-1500) à 2 % = 15' 60.

Un employé marié ayant 3000 fr. d'appointements sans enfants paierait l'impôt sur 3000-150-1500 = 1350 fr. à 2 % = 27' 50.

Un employé marié ayant 3600 fr. de traitement et 2 enfants paierait l'impôt sur 3600-180-1500-600 soit 1320 fr. à 2 % = 26' 40.

Un célibataire ayant 5000 fr. de traitement paierait l'impôt sur 3550 fr. soit 71 fr. ; par contre un homme marié, ayant 2 enfants et également 5000 fr. de traitement ne paierait l'impôt que sur 5000-250-2100 = 2650 fr. à 2 % soit 53 fr.

Un célibataire ayant 8000 fr. paierait l'impôt sur 6800 fr. soit 136 fr. ; tandis que le même traitement pour un homme marié père de 2 enfants acquitterait l'impôt sur 8000-400-2100 fr. = 5500 = 110 fr.

Dans ces conditions on ne saurait considérer comme spoliateur un impôt dont le montant, perçu par douzièmes, lors du paiement du traitement, ne se fera que très peu sentir, puisqu'il ne serait que de quelques francs pour les moyens traitements, et n'atteindrait que 13', 33 (mensuellement) pour un traitement de 10 000 f. par an pour un célibataire $10000 - 500 - 1200 = 8,300 \times 2 \% = \frac{166'}{12} = 13'33$ par mois.

(1) Montant de la retenue de 5 % pour la retraite $\frac{1800 \times 5}{100} = 90$ fr.

Pour les pensions, le taux devrait être abaissé à 1 %, à cause de leur caractère alimentaire.

Il reste à voir l'imposition des revenus du travail véritablement aléatoires, c'est-à-dire ceux provenant des salaires des employés du commerce et de l'industrie, ainsi que ceux des travailleurs manuels de toute espèce. Pour serrer la réalité de plus près, en tenant compte de la capacité réellement imposable, il est nécessaire de diviser ces revenus en deux sous-catégories, l'une comprenant les traitements des employés qui jouissent d'une certaine fixité relative, et l'autre les salaires ouvriers dont la fixité laisse beaucoup plus à désirer. Bien que cette subdivision elle-même ne soit pas suffisante pour tenir compte des situations différentes des ouvriers appartenant aux diverses industries, elle constituerait néanmoins un progrès dans l'assiette de l'impôt. Pour plus de simplicité, sinon d'exactitude, on pourrait présumer les revenus qui nous occupent d'après le prix que les contribuables mettent à leur loyer, en supposant que celui-ci représente en moyenne le sixième du salaire. C'est donc en multipliant par 6 le prix du loyer qu'on évaluerait le revenu imposable, en tenant compte également des discriminations accordées aux autres revenus du travail (minimum d'existence et nombre d'enfants). Dans ces conditions, pour Paris et le département de la Seine, c'est au-dessus d'un loyer de 200 fr. pour les célibataires, 250 fr. pour les gens mariés sans enfants et 300 fr. pour les gens mariés ayant un enfant que l'impôt commencerait à être perçu, ces divers loyers représentant respectivement un revenu présumé de 1200, 1500 et 1800 fr. au dessus desquels ils commenceraient à être imposés.

En ce qui concerne le taux de l'impôt, la justice exige que non seulement il soit moins élevé que celui affecté

aux revenus stables du personnel commissionné, mais encore qu'il soit abaissé pour les revenus les plus aléatoires. En effet, outre la précarité de situation, ces revenus ont à faire face à des risques spéciaux, notamment en cas de maladie, d'appel sous les drapeaux (réserve et territoriale) pendant lesquels les citoyens non seulement ne sont pas payés, mais risquent parfois d'être remplacés et de perdre ainsi leur salaire, ainsi qu'on en a déjà vu de trop nombreux exemples. Pour tenir compte, dans une certaine mesure, de cette situation désavantageuse, le taux d'impôt nous semblerait devoir être réduit à 1, 50 % pour les salaires des employés et commis payés mensuellement et à 1 % pour les salaires des ouvriers. Donnons quelques exemples d'application pour Paris et le département de la Seine.

LOYER	REVENU PRÉSUMÉ	MINIMUM EXEMPTÉ	CHARGES de famille	REVENU IMPOSÉ	MONTANT DE L'IMPÔT	
					EMPLOYÉ	OUVRIER
					1,50%	1 %
Célibataire... 220 × 6 =	1 320	1 200		120	1,80	1,20
» 250 × 6 =	1 500	1 200		300	4,50	3. »
» 300 × 6 =	1 800	1 200		600	9. »	6. »
» 350 × 6 =	2 100	1 200		900	13,50	9. »
» 400 × 6 =	2 400	1 200		1 200	18. »	12. »
» 500 × 6 =	3 000	1 200		1 800	27. »	18. »
Marié, 1 enf. ^t . 350 × 6 =	2 100	1 500	300	300	4,50	3. »
» 2 » 400 × 6 =	2 400	1 500	600	300	4,50	3. »
» 2 » 500 × 6 =	3 000	1 500	600	900	13,50	9. »
» 3 » 500 × 6 =	3 000	1 500	900	600	9. »	6. »

En raison des difficultés et de l'arbitraire que présente l'évaluation du revenu d'après le loyer, ainsi que la fixation d'un minimum d'existence, il serait souhaitable de trouver une simplification. Celle-ci consisterait à considérer le loyer comme un élément, une vraie fonction du

revenu, lequel ne devient l'expression et la mesure de la capacité contributive que lorsqu'il est allégé de cette dépense (Neumann). Le raisonnement de M. Neumann peut être juste dans ce cas spécial, mais en suivant cette voie on devrait arriver à retrancher du revenu brut, pour obtenir le revenu imposable, non seulement le prix du loyer, mais aussi les autres dépenses qui représentent la satisfaction des besoins nécessaires, et on finirait par ne plus avoir de revenu, ou bien par réduire cette expression à ne représenter que le superflu. On s'enfoncerait dans des questions inextricables (parce que le superflu est constitué de facteurs variant avec chaque cas spécial) qui arriveraient à faire disparaître le concept même de l'impôt sur le revenu. M. Schanz a pu dire qu'un tel système aurait l'inconvénient de soustraire à l'action fiscale une énorme partie du revenu national (1).

Tout en reconnaissant que pour déterminer la capacité imposable, le système consistant à déterminer le revenu d'après le loyer et à retrancher du revenu le montant du même loyer laisse à désirer au point de vue scientifique, nous pensons cependant que ce mode d'évaluation pourrait être adopté, en raison de sa simplicité et de sa facilité d'application.

Incidence. — L'avantage des taux faibles de taxation affectés à chacune des catégories de revenus du travail serait de rendre directe l'incidence de cet impôt. Celui-ci ne pouvant être répercuté en ce qui concerne les fonctionnaires, ne le serait pas davantage pour les employés, les commis et les ouvriers des entreprises particulières.

(1) Voir remarques de M. le professeur Neumann. sur un projet d'impôt sur le revenu dans le Wurtemberg, par M. le professeur Roncali, dans la *Riforma sociale*, du 15 avril 1897.

Ce serait, en effet, une grave erreur de croire que ceux-ci peuvent toujours faire supporter les charges qui leur incombent à leurs employeurs, ainsi que l'enseignent des auteurs peu au courant de la réalité des faits sociaux. Quiconque connaît la vie ouvrière sait que les salaires ne s'élèvent pas uniquement et mathématiquement en raison des besoins de l'ouvrier, mais bien suivant son rendement en travail utile, l'état général de l'industrie, l'offre et la demande et surtout d'après le bon plaisir de l'entrepreneur ou de son contremaître (1). Il en résulte donc que les contribuables frappés, en somme assez légèrement, sur le revenu de leur salaire, ne pourront pas mettre l'impôt à la charge de leurs employeurs ; par suite l'incidence de cet impôt sera directe, ce qui est le but à atteindre.

(1) L'auteur parle par expérience personnelle, attendu qu'il a exercé une profession manuelle dans un atelier.

CHAPITRE XIII

ENREGISTREMENT ET TIMBRE

§ I. — Enregistrement et timbre.

Les droits d'enregistrement sont très importants à cause de leur corrélation avec beaucoup de matières du droit civil. Bien qu'on en retrouve l'origine et la trace très lointaine dans notre histoire financière, les droits actuels remontent à la loi du 22 frimaire an VII, fondamentale en la matière. L'impôt a en outre été augmenté par la loi du 30 décembre 1873. Le caractère de cet impôt est clairement indiqué dans l'Adresse aux Français : « Ces droits unissent à une imposition une fonction de magistrature que l'on paye seulement plus qu'elle ne vaudrait par elle-même, afin d'établir sur l'excédent du salaire de ses agents une recette nationale qui atteigne les capitalistes, qui ne porte presque pas sur les citoyens les plus indigents et qui diminue d'autant les autres contributions publiques. »

En échange de la taxe perçue, l'Etat rend un service ; il tient des registres sur lesquels il fait inscrire divers actes qui concernent les intérêts des particuliers. Ces registres sont mis à la disposition de ceux qui ont intérêt à les

consulter, et la mention qui s'y trouve fait foi contre les tiers. On ne peut donc pas demander à l'Etat de rendre ce service gratuitement. Autrefois, beaucoup d'actes échappaient à l'enregistrement, sauf quand ils devaient être produits en justice. La sanction aux infractions est une amende très élevée.

Les droits d'enregistrement ont été considérablement augmentés par l'Assemblée Nationale, qui voulait obtenir avant tout la libération du territoire. Il est à remarquer que depuis le premier décime ajouté par la loi du 6 prairial an VII jusqu'à ceux établis en 1871 et 1873, tous l'ont été à titre provisoire, et que ce provisoire dure depuis un siècle pour la première de ces surtaxes.

Les droits d'enregistrement donnent lieu à des critiques d'ordre général. En premier lieu l'assiette de l'impôt est très compliquée et présente un véritable dédale dans lequel on se perd, ce qui a pour conséquence de donner lieu à des discussions sans nombre entre les contribuables et le fisc. On compte plus de 200 dispositions légales régissant la matière, et quantité d'hommes d'affaires ne sont occupés qu'à détourner le sens des actes pour arriver à les soustraire à l'application de droits très rigoureux. Il en résulte que ces droits, bien que justes en principe, sont l'objet de nombreuses plaintes, principalement à cause des surtaxes élevées dont ils ont été frappés. Ils ont, en outre, l'inconvénient de porter non sur le revenu, mais au contraire uniquement sur le capital exprimé dans l'acte, et s'écartent, par cela même, de cette règle fondamentale qui veut que l'impôt porte sur le revenu. Ces droits sont aussi très mauvais au point de vue économique, en ce qu'ils sont une entrave à la circulation des biens. Pour toutes ces raisons, qui seront développées plus loin, la législation de l'enregistre-

ment appelle une réforme générale dont nous indiquerons les principales lignes en examinant successivement les diverses taxes qui sont comprises sous la dénomination générique de droits d'enregistrement et de timbre.

Aux termes de l'art. 3 de la loi du 22 frimaire an VII, le droit fixe représente le salaire de l'enregistrement ; il est le même pour tous les actes de même espèce. Il s'applique aux actes qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation, ni collocation ou liquidation de sommes et valeurs, ni transmission de propriété », telles sont, entre autres, les acceptations ou répudiations de succession, procurations, etc. Ce droit fixe était primitivement de 1 fr. (avec toutefois des abaissements ou des majorations concernant certains actes). Depuis, le Trésor trouvant dans l'enregistrement une matière commode à taxation, le droit primitif de 1 fr. a été porté à 3 fr. 75. De plus la loi du 28 février 1872 a créé sous le nom assez peu exact de *droit fixe gradué* un impôt qui n'est autre chose qu'un droit proportionnel. Il varie suivant l'importance des sommes et valeurs exprimées dans l'acte. Ce droit proportionnel s'applique, par suite, aux baux, ventes, legs, successions et autres actes constatant des obligations de sommes et valeurs. Ce droit qui était de 1 pour 1000 a été porté à 2 pour 1000 par une loi du 28 avril 1893 (sauf abaissement à 1,50 pour 1000 pour les partages et avec un minimum de perception de 5 fr.)

Ces droits d'enregistrement qui, ainsi surélevés, représentent tout autre chose que le salaire de l'Etat ont été depuis longtemps l'objet de sévères critiques. Seules, les nécessités budgétaires qui justifient trop souvent les mesures les plus fâcheuses peuvent les excuser. Leur réforme a été souvent demandée, et une proposition de loi de

MM. Dupuy-Dutemps et Brisson (1) propose de ramener au chiffre primitif de 1 fr. le droit fixe qui représenterait ainsi simplement le salaire de la formalité. Cependant cette règle ne s'appliquerait pas aux jugements qui, en bonne logique, devraient cependant rentrer dans la règle générale en vertu du double principe de l'égalité devant l'impôt et de la gratuité de la justice. Mais les auteurs de la proposition veulent tenir compte des nécessités budgétaires et justifient surtout l'exception par l'utilité de rémunérer les opérations faites en vue de rendre la justice.

Droits de timbre. — D'après l'article 1^{er} de la loi du 13 brumaire an VII, l'impôt du timbre s'applique à tous les actes civils, judiciaires, ainsi qu'aux écritures destinées à être produites en justice. Cet impôt, de même que celui de l'enregistrement, a subi de nombreuses modifications, principalement dans le sens de l'extension, depuis 1871.

L'impôt comprend le *timbre de dimension* qui est un droit fixé d'après la surface du papier et le *timbre proportionnel* qui est gradué à raison des sommes exprimées dans l'acte indépendamment de la dimension. Il s'applique aux effets de commerce, aux actions et obligations des entreprises civiles, commerciales et industrielles, ainsi qu'aux obligations négociables des emprunts départementaux et communaux; aux titres des emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers; aux billets, même non négociables, constatant des obligations unilatérales, et enfin aux opérations de bourse. Parmi les timbres

(1) Proposition de loi ayant pour objet la réforme de la législation et des taxes de l'enregistrement et du timbre... déposée à la Chambre des Députés le 20 décembre 1893. Voir également *Revue politique et parlementaire*, VII, p. 55. « Les projets de réforme des droits d'enregistrement et de timbre », par M. Albert Wahl, professeur agrégé à la Faculté de Droit de Lille.

spéciaux, mentionnons celui qui frappe les chèques, et qui est de 0^f,10 pour les chèques tirés d'une même place et de 0^f,20 pour ceux tirés d'une place sur une autre.

Quant à la perception, on distingue le timbre *ordinaire* imprimé sur le papier fabriqué et vendu par l'Etat, le timbre *extraordinaire* apposé par l'administration, et enfin le timbre *mobile* analogue aux timbres-poste, apposé principalement sur les effets de commerce et sur certains actes de procédure.

L'impôt du timbre n'est justifié qu'au point de vue du service rendu par l'Etat. Comme il a été étendu considérablement on a cherché à l'é luder, notamment en ce qui concerne les effets de commerce, par l'emploi de chèques, ce qui est le résultat dommageable de taxes trop lourdes : l'Etat se prive d'un profit, et le commerce, de son côté, est gêné par l'emploi d'un instrument qui ne lui présente pas les mêmes avantages que le billet à ordre et la lettre de change. L'abus qui est fait du papier timbré dans les actes de procédure judiciaire est également très fâcheux.

Pour justifier les augmentations dont l'impôt du timbre a été l'objet, on dit avoir suivi le changement qui s'est opéré dans la valeur des choses et dans le développement de la richesse privée et de la fortune publique ; on ajoute que, par suite, la somme demandée actuellement ne coûte pas plus à payer que le 1/2 % qui était le tarif il y a un demi siècle. C'est là une mauvaise raison, attendu que s'il en était ainsi, il faudrait augmenter de même tous les impôts directs : foncier, mobilier, portes et fenêtres, patentes, tandis qu'au contraire « le rôle d'une bonne administration est de profiter des changements de la richesse publique non pour¹ augmenter les impôts, mais pour leur faire

rendre davantage. C'est ainsi qu'on a procédé en Angleterre, on a même diminué les impôts comme quotité dans des proportions considérables et ils rapportent aujourd'hui autant qu'ils donnaient avant les dégrèvements. C'est l'idéal qu'il faut avoir sous les yeux. » Mais pour obtenir de tels résultats, il faut de la méthode et de bonnes finances.

Les timbres de dimension sont de beaucoup les plus importants par leur produit. La majorité des actes doivent l'acquitter. « Ils constituent, comme le dit M. Albert Wahl, une des plus grandes monstruosité économiques dont les lois fiscales nous fournissent le spectacle. » En effet, ces droits qui ont plus que doublé depuis leur institution et varient suivant le format depuis 0,60 jusqu'à 3,60, n'ont ainsi aucune proportionnalité avec les valeurs qu'ils mentionnent. On sait, en effet que les actes notariés écrits obligatoirement sur papier timbré sont généralement plus longs comme rédaction que les actes sous seing privé (afin d'augmenter les honoraires du notaire lors des expéditions); ils ne sont pas pour cela plus explicites. De plus, il faut tenir compte des honoraires assez élevés du notaire dont l'intervention s'impose légalement pour la plupart des actes importants. Le contribuable se trouve donc, pour le même acte, accablé de frais. Il y a des gens que cette perspective fait reculer devant l'accomplissement de certains actes. Nous constatons une injustice encore plus grande si des actes nous passons aux expéditions : celles-ci doivent être écrites sur du papier de dimensions spéciales, n'ayant qu'un certain nombre de lignes à la page et de mots par ligne, le tout dans l'intérêt combiné du fisc et des officiers ministériels, dont les honoraires sont proportionnels aux feuilles employées. Celles-ci seront d'autant plus nom-

breuses que l'acte contiendra plus de longueurs inutiles, ce qui fait du timbre de dimension l'une des criantes iniquités fiscales.

Nous ne ferons que mentionner les timbres de quittance qui sont de deux espèces : droit de 25 centimes pour les quittances que les particuliers reçoivent de l'Etat, et droit de 10 centimes pour les quittances entre particuliers. La simple égalité demande qu'un même droit soit acquitté dans les deux cas, et il devrait être de 10 centimes, ce n'est pas que cet impôt en lui-même soit justifiable ; son faible taux seul l'excuse.

La proposition de MM. Dupuy-Dutemps et Brisson demande la suppression des timbres frappant les connaissements, lettres de voitures et récépissés, et donne pour raison qu'ils constituent « des impôts sur le mouvement même des marchandises qui nuisent au commerce et constituent une entrave à la libre concurrence des denrées. »

§ II. — Fusion des droits de timbre et d'enregistrement.

Le système français de la dualité des droits d'enregistrement et de timbre constitue une injustice fiscale qui n'existe ni en Angleterre ni en Prusse, ni même en Russie où un seul des deux impôts est en usage. Il serait préférable de s'en tenir à l'enregistrement, à cause des difficultés que présente pour les particuliers l'emploi du timbre et de la quantité de types de papier timbré nécessaire, étant donné que les droits se calculent de 20 en 20 fr., et que les tarifs proportionnels varient de 25 centimes à 8‰.

Avec l'enregistrement devenu obligatoire, par suite de la suppression des droits de timbre, on obtient certains avantages fiscaux, à côté de l'inconvénient qu'il

cause aux parties de faire connaître les opérations auxquelles elles se livrent. On sait qu'aux termes de l'art. 1328 du Code civil, l'enregistrement donne aux actes date certaine. Au point de vue fiscal, il rend les plus grands services en donnant à l'Administration des éléments qui la mettent en garde contre des fraudes possibles dans l'avenir. Les actes soumis ainsi à l'enregistrement permettent, plus tard, de découvrir les erreurs volontaires ou autres qui peuvent se produire, notamment en matière de déclaration de succession, etc., et rapportent à l'Etat des sommes considérables. Cette méthode de contrôle serait tarie si c'était le timbre qui fût obligatoire au lieu de l'enregistrement. De plus, au point de vue de l'égalité devant l'impôt, l'enregistrement est recommandable et constituerait un réel progrès sur la législation actuelle.

On peut dire, d'une manière générale, que les lois fiscales actuelles frappent les actes non en raison de l'utilité que présente leur enregistrement, mais en vue d'obtenir de plus fortes recettes. La Régie, mue uniquement par des considérations d'utilité directe, frappe lourdement les actes qui par leur nature ne peuvent « s'évader » des serres fiscales ; tels sont les actes authentiques administratifs et judiciaires, les mutations par décès, celles d'immeubles, de fonds de commerce, les transmissions de titres, parce que, dans chacun de ces cas, l'administration, soit par suite de la responsabilité qui incombe à certaines personnes, soit par suite du contrôle indirect auquel ces divers actes donnent lieu, est à même d'être informée des faits sujets à la perception. Les autres actes ne sont, au contraire, soumis à l'enregistrement que lorsque leur existence est connue du fisc par suite le plus souvent de leur production en justice.

RÉFORME. — La réforme consisterait à soumettre tous les actes indistinctement à la formalité de l'enregistrement,

et par contre à abaisser le taux de l'impôt, puisqu'ici, comme dans toutes les réformes proposées, nous avons plutôt en vue une meilleure application de l'égalité et de la proportionnalité de l'impôt qu'une augmentation de recettes pour le Trésor. Nous pensons que sous des sanctions sévères, mais sans aller jusqu'à la nullité de l'acte, (et tout en conservant à la régie le droit qui lui appartient par délégation du Chef de l'Etat de faire remise totale ou partielle des pénalités), on arriverait avec un tarif modéré à atteindre la plupart sinon presque toutes les conventions. De cette façon nous pensons avec M. Albert Wahl qu'une réduction même importante du taux de l'impôt serait compensée par un développement considérable de la matière imposable. Nous en avons la certitude morale, si nous admettons avec M. Flour de Saint-Genis que l'emploi des sous-seings privés en matière d'immeubles fait perdre chaque année 30 millions environ à l'enregistrement.

Les droits élevés actuels entraînent, en effet, de graves conséquences au point de vue du rendement. Tandis que le produit général des autres impôts indirects a une tendance à augmenter légèrement, on constate, au contraire, une diminution des recettes de l'enregistrement et du timbre, et cela malgré la rigueur que met cette administration au recouvrement des droits.

On peut tirer de ce contraste deux conclusions ; d'un côté, accroissement de l'aisance générale, résultant de l'augmentation des impôts indirects ; de l'autre, évasion par dissimulation de la matière imposable, résultant du taux exagéré des droits. Ceci s'applique surtout aux valeurs mobilières étrangères qui doivent acquitter un droit de timbre variant, suivant le cas, de 2 à 16 % pour des coupures de 1 ou 2 livres sterling et cotés

parfois au dessous de leur valeur nominale. « Avec un droit de 1/2 %, dit M. Paul Leroy-Beaulieu, le timbre deviendrait général et l'administration percevrait directement ou indirectement davantage. » (*Economiste français*, 16 octobre 1897).

Voici les chiffres du rendement depuis 1890 :

ANNÉES	ENREGISTREMENT	TIMBRE	PRODUIT TOTAL
1890	536 901 000	165 818 000	702 719 000
1895	530 582 480	164 168 218	694 750 698
1896	509 826 700	174 389 300	684 216 000

non compris les produits de l'impôt sur les opérations de bourse.

Cette décroissance peut être attribuée soit à une diminution de la richesse imposable, soit à son évasion résultant du taux élevé du tarif. Ces deux causes ensemble sont admissibles. Parmi les recettes de l'enregistrement et du timbre, la plus forte est fournie par le produit des droits sur les mutations. Ce produit s'est maintenu, en ce qui concerne les mutations des meubles et valeurs mobilières, à un chiffre d'environ 60 millions qui n'a guère varié en 1890, 1895 et 1896. Cette stagnation, avec léger décroissement malgré l'augmentation du nombre des nouveaux titres créés depuis 1890, provient des placements faits en valeurs étrangères, et de ce que l'exagération des droits de timbre fait effectuer ces opérations dans les bourses étrangères voisines, au détriment du marché national.

Pour ce qui concerne les mutations à titre onéreux sur les immeubles, ce n'est pas seulement la stagnation, mais une décroissance accentuée de 10 millions entre les produits de 1890 (147 millions 1/2) et ceux de 1896, 137 millions 1/2. Il y a eu, à la vérité, un certain fléchissement

dans les prix des propriétés rurales, mais qui aurait cependant dû être compensé par l'accroissement de la propriété urbaine.

Pour les transmissions à titre gratuit le produit des taxes sur les donations comprenant principalement les dots a également diminué en 1896 sur 1895 de près de 1400000 fr. preuve de l'économie avec laquelle les jeunes (ou nouveaux) mariés sont actuellement dotés; c'est ce qu'on a appelé spirituellement le « krach de la dot. »

On constate également une décroissance notable sur les produits des mutations par décès qui n'ont donné, en 1896, que 181926000 fr. au lieu de 194542000 fr. en 1895, ce qui prouve ici encore, comme pour diverses autres branches de l'impôt, soit une diminution dans la situation de fortune des classes aisées, soit une augmentation de la fraude dans les déclarations, soit la réunion dans une certaine mesure de ces deux causes. Pour les droits d'enregistrement sur les conventions et actes civils et administratifs, autres que les mutations de biens, leur produit a été en 1896 de 22599000 fr. contre 23303000 fr. en 1895.

Les *droits sur les actes judiciaires et extra-judiciaires* offrent une diminution appréciable puisqu'ils sont descendus de 23303000 fr., en 1895, à 22599000 fr. en 1896. Cette diminution peut être attribuée partiellement à l'amélioration apportée par la loi du 18 avril 1892, due à l'initiative de M. Brisson, qui a réduit d'un tiers les droits sur les actes extra-judiciaires. Il resterait à opérer une réforme analogue sur les actes de la vie civile, administratifs, notariés et sous-seings privés.

Cette réforme des frais de justice due à M. Brisson a eu en vue d'alléger dans une forte proportion les frais de justice pour les petits procès, et comme contre partie de surélever les droits pour les litiges importants. Elle a

eu des conséquences curieuses au point de vue du rendement de l'impôt. Par suite des dispositions très sages de la loi précitée, il est arrivé que, dans le but d'éviter des faits très élevés, les plaideurs transigent souvent avant le jugement, ou bien réduisent le montant de leurs demandes. On voit donc que les taxes exagérées ont fait fuir en partie la matière imposable, ce qui montre que l'élévation des tarifs, quand on la pousse trop loin, n'est pas une compensation suffisante aux allègements consentis en faveur des petits contribuables. Nous voyons par les exemples qui précèdent les fâcheux résultats, au point de vue du rendement des taxes trop lourdes, et quel intérêt a le fisc à ne pas surcharger outre mesure la « richesse acquise » qui, elle aussi, ne peut pas supporter une taxation sans cesse surélevée. C'est ce qui ressort aussi de l'étude du produit des droits de timbre.

§ III. — Impôt sur les successions, ou mutations par décès.

L'impôt sur les successions est une taxe que l'on trouve généralement bien établie, parfaitement légitime, et l'on serait plutôt disposé à l'augmenter qu'à l'abaisser. On dit, en sa faveur, qu'elle est perçue à un moment très favorable et que c'est le prix d'une investiture donnée par l'Etat. Mais, si l'on pense que le droit de propriété ne dérive pas de la loi seule, qu'il lui est antérieur et supérieur, et qu'il est comme le fondement sur lequel reposent les sociétés, alors les prétentions du fisc deviennent sérieusement contestables et on peut les trouver parfaitement injustes, si elles sont exagérées. Ce droit de propriété est dans la force des choses, la loi ne fait que le régler en le déterminant. On peut admettre que l'Etat

fasse payer à propos de toute succession un certain droit pour le service qu'il rend, en faisant faire l'inscription sur des registres de la mutation qui vient d'avoir lieu; rien n'est plus juste, et personne n'y trouverait à redire si le droit était modéré. Mais lorsqu'il s'agit de 9 ou 10 % tandis que la dépense représente seulement 1/2 %, c'est bien un impôt qu'on subit, et alors il convient d'examiner si, à ce taux excessif, l'impôt est juste et conforme aux règles de l'impôt. Donnons une idée des droits de succession.

Entre ascendants le droit est de.	1 %	plus 2 décimes de guerre.
» époux.	3 »	—
» frères, sœurs, oncles, neveux.	6 »	—
» grands oncles et petits neveux.	7 »	—
» parents au delà du 4 ^e degré.	8 »	—
» personnes non parentes.	9 et 10	—

L'Etat fait ainsi une grande distinction entre les successions directes et celles qui passent à des parents éloignés ou à des personnes non parentes, et en le faisant il rend hommage au principe de propriété.

Une grande erreur est de considérer l'Etat comme ayant le pouvoir de déterminer la limite au delà de laquelle le droit de succession ne s'exerce plus. On comprend qu'il appartienne à l'Etat de fixer les délais de la prescription pour les acquisitions irrégulières, parce que c'est là une mesure d'ordre public; mais nous ne trouvons pas juste que l'Etat, pour reconnaître le droit d'hériter à des parents d'un certain degré éloigné, y mette des conditions trop onéreuses, et déclare, par exemple, qu'on n'héritera après tel ou tel degré qu'en payant 10 %. On peut répondre, il est vrai, qu'il n'y a aucun principe de violé, car le défunt en travaillant pour faire sa fortune n'a pas été guidé par l'idée que celle-ci passerait

exempte d'impôt à des collatéraux. « L'hérédité, dit M. de Laveleye, est utile comme un stimulant à l'accroissement de la richesse ; mais, dans les successions collatérales, elle ne doit pas s'étendre au delà du degré où elle agit comme un encouragement au travail et à l'épargne. » Il proposerait volontiers de la limiter au 3^e ou au 6^e degré, ce qui est peut-être insuffisant ; mais il ne faut pas non plus étendre l'ordre des successions, ce qui rendrait leur liquidation trop difficile à cause de la longueur des opérations. Il n'en est pas de même lorsqu'il y a une institution d'héritier faite par testament, le défunt, ici, a usé de son droit, il a choisi un héritier, et si l'on taxe cette transmission d'une façon exorbitante, on porte atteinte à ce droit. Il faut d'autant plus se montrer réservé à cet égard qu'aujourd'hui on a une tendance à favoriser les dispositions testamentaires et à croire que la loi ne doit rien faire pour les entraver. Certains auteurs pensent qu'il serait équitable de faire une distinction entre les successions qui sont léguées par testament et celles qui ne le sont pas, et qui doivent aller à des héritiers au delà d'un certain degré. Ils admettraient qu'on fit payer 10 à 12 %, et même plus, aux parents après le 4^e ou 5^e degré, et qu'on ne demandât pas plus de 2 à 3 % aux légataires à titre quelconque comme aux époux. Cette somme représenterait pour ceux-ci le service que rend l'Etat en inscrivant la mutation sur ses registres, tandis que les 10 ou 12 % payés par les autres héritiers éloignés seraient le prix d'une sorte d'investiture spéciale que la loi veut bien accorder aux héritiers mais qu'elle aurait pu leur refuser. Nous repoussons, nous l'avons déjà dit, cette fiction féodale qui ne saurait être compatible avec le système de la propriété libre qui nous régit, et par suite nous considérons les droits sur

les successions comme exagérés, au delà de 5 % et constituant comme une sorte de confiscation partielle au profit de l'Etat que rien ne justifie.

Les valeurs successorales en France.— L'évolution de l'impôt sur les successions et le chiffre des valeurs successorales en France a fait l'objet d'une très intéressante communication de M. Emmanuel Besson à la Société de statistique de Paris (le 10 avril 1899, à laquelle nous empruntons les renseignements suivants :

La Révolution, en supprimant les taxes royales, abolit aussi l'ancienne taxe successorale, mais la rétablit sous forme de contribution publique, basée sur la valeur des biens transmis par décès.

Tout d'abord, le fisc se contenta d'imposer les valeurs mobilières, les créances et les meubles : quelques rares valeurs négociables apparaissent néanmoins de temps en temps dans les déclarations de succession. La rareté de la circulation de ces valeurs tient à ce qu'à la fin du premier Empire, les guerres qui, pendant toute la période impériale, avaient paralysé l'essor du commerce et de l'industrie de la France, avaient aussi ruiné ses finances et son crédit. De là vient le peu d'activité de la circulation des valeurs dans la première moitié du siècle.

D'après M. A. Neymarck, voici le chiffre des valeurs qui, de l'an VIII (1800) au 31 décembre 1852, figuraient à la cote officielle :

Fin de 1800.....	10
30 décembre 1815.....	5
31 — 1810.....	30
1840.....	130
31 — 1852.....	152 (1)

(1) Pour se rendre compte de la faiblesse de ces résultats, il faut considérer qu'aujourd'hui les négociations de la Bourse roulent sur un total de plus de 1.400 titres, sans compter les valeurs en banque.

Aussi, à cause de la faiblesse même de ces chiffres, la loi fiscale pouvait-elle à bon droit, sans compromettre les intérêts du Trésor, considérer les fonds publics et les autres valeurs de Bourse comme des quantités négligeables.

Si nous considérons la période 1826-1849, dont le tableau ci-dessous donne les résultats exacts, nous remarquons que l'annuité successorale s'est accrue de 552 millions, passant de 1.337 à 1.889 millions, soit une augmentation de 41 %. Elle s'applique aux biens-meubles, jusqu'à concurrence de 78 millions, et aux immeubles pour 74 millions.

Années	ANNUITÉ SUCCESSORALE (EN MILLIONS)		
	Annuité totale	Meubles	Immeubles
1826	1.337.3	457.»	880.3
27	1.360.2	474.2	886.0
28	1.355.5	470.4	885.4
29	1.412.»	495.»	917.5
30	1.451.1	508.1	943.»
31	1.286.3	453.8	832.5
32	1.653.1	588.9	1.064.2
33	1.462.3	524.3	938.»
34	1.459.4	519.1	940.3
35	1.540.3	554.»	986.3
36	1.539.7	565.5	974.2
37	1.676.4	613.5	1.062.9
38	1.515.7	561.2	954.5
39	1.530.2	573.7	956.5
40	1.608.5	609.»	999.5
41	1.640.4	615.3	1.025.1
42	1.768.1	668.2	1.099.9
43	1.747.8	651.5	1.096.3
44	1.788.6	668.4	1.130.2
45	1.742.2	659.7	1.082.4
46	1.700.8	649.5	1.051.3
47	2.055.»	784.»	1.271.»
48	1.995.6	750.9	1.244.7
49	1.889.6	735.5	1.154.1

Ce progrès, certes appréciable, correspond, dans une certaine mesure, au développement normal de la valeur imposable. On peut l'expliquer : 1° par le relèvement des revenus des propriétaires fonciers qui, de 1. 440 millions en 1791, atteignaient, en 1851, 2 milliards et demi : 2° par l'expansion que contribuèrent à donner à l'annuité mobilière successorale, à partir de 1826, les actions et obligations des Compagnies nouvellement créées en France (1).

En 1850, est promulguée la loi du 18 mai, qui soumet à l'impôt des successions les fonds publics et étrangers, jusqu'alors exonérés de cette taxe ; le même régime est appliqué aux actions des Compagnies *d'industrie et de finances* étrangères, dépendant d'une succession régie par la loi française : les obligations des Sociétés étrangères seules demeurent *provisoirement* affranchies de l'impôt successoral.

Les trois groupes de valeurs nouvellement soumises à la loi, rente française, fonds publics étrangers et actions d'une Société étrangère faisant partie d'une succession régie par la loi française, ajoutaient, dès 1851, à l'annuité successorale, une augmentation de 86 millions qui, s'accroissant d'année en année, devait contribuer puissamment à la marche ascensionnelle des valeurs taxées.

Voici, en chiffres ronds et en millions, l'importance de l'annuité successorale et de ses divers éléments, de 1850 à 1872 :

(1) Il se fonda à cette époque un millier de Sociétés en commandite qui sombrèrent pour la plupart.

Années	Annuité totale	Rente française	Annuité mobilière Fonds publics et actions étrang.	Autres meubles	Immeubles
1850	2.025	10	4	791	1.220
51	2.831	72	15	659	1.086
52	2.047	99	18	712	1.218
53	2.016	85	15	739	1.176
54	2.006	91	11	725	1.180
55	2.407	93	16	869	1.430
56	2.194	96	17	838	1.242
57	2.241	108	23	830	1.279
58	2.568	98	27	987	1.456
59	2.443	108	28	928	1.378
60	2.724	109	30	1.041	1.544
61	2.463	108	33	937	1.384
62	2.679	108	40	1.066	1.525
63	2.731	109	39	1.006	1.517
64	2.996	125	43	1.166	1.662
65	3.029	136	56	1.182	1.654
66	3.272	135	56	1.264	1.817
67	3.322	175	47	1.332	1.761
68	3.455	145	59	1.599	1.856
69	3.637	152	44	1.457	1.982
70	3.372	128	47	1.374	1.823
71	5.011	150	98	2.100	2.662
72	3.951	119	63	1.620	2.148

Les résultats obtenus sont dûs non seulement aux effets de la loi du 18 mai 1850, mais aussi, dans une mesure appréciable, à ceux de la loi du 13 mai 1863, qui a généralisé l'application de l'impôt des successions aux obligations de Compagnies étrangères, exclues précédemment de la taxe.

Dès l'année 1804, les effets de cette loi additionnelle se font sentir par un accroissement de valeurs taxées de près de 100 millions.

« C'est aux causes économiques, dit M. E. Besson, à
 « l'essor de l'esprit d'entreprise, à la plus grande inten-
 « sité de la vie commerciale et industrielle du pays, à
 « l'attrait plus vif des spéculations financières qu'il faut
 « demander le secret du développement survenu de

« 1850 à 1869 dans l'annuité des successions mobilières.
« Voilà le principal moteur de la progression constatée
« Pour les immeubles, le relèvement de l'annuité suc-
« cessorale s'explique, comme dans la période précédente,
« par la plus grande importance du revenu foncier. De
« 2 milliards 1/2 en 1851, ce revenu s'est avancé, en 1862,
« jusqu'au chiffre de 3 milliards 096 millions. La valeur
« vénale a suivi une progression parallèle. Le prix moyen
« de l'hectare qui, de 1789 à 1821, a varié de 500 à 800 fr.,
« atteint 1.000 fr. vers 1835 et 1.275 fr. en 1851. Le taux
« des fermages bénéficie d'une hausse analogue. Les fer-
« mages moyens qui, en 1852, ressortaient, pour la 1^{re} caté-
« gorie des terres, des prés et des vignes, à 55, 113 et 87 fr.
« par hectare, montaient en 1862, à 96, 152, et 139 fr.

Au lendemain de la guerre de 1870-1871, la loi, dans le but de payer l'indemnité imposée par le vainqueur, s'appliqua à circonvenir les valeurs mobilières de toute part, les atteignant à la fois par l'impôt sur le revenu, par la surtaxe des droits de timbre et de transmission entre vifs et, enfin, par une aggravation sensible du régime fiscal des mutations par décès.

« On peut affirmer, ajoute M. Besson, sans crainte
» d'exagérer, que la fortune mobilière a supporté, pour
» une très large part, le poids accablant de nos désastres.
« Elle a été, n'en déplaise à ses détracteurs, l'un des prin-
» cipaux auxiliaires de notre relèvement national. »

La loi du 23 août 1871, qui effaçait les restrictions que celles de 1850 et 1863 n'avaient pas atteintes, assujettit à l'impôt tous les fonds publics étrangers, toutes les actions ou obligations étrangères, en un mot, toutes les valeurs mobilières étrangères quelconques, dépendant d'une succession régie par la loi française. La règle est générale et s'applique même à celles de ces valeurs qui font partie

de l'hérédité d'un étranger domicilié en France avec ou sans autorisation.

Une nouvelle loi, la loi du 21 juin 1875, relevait de 20 à 25 le multiple de capitalisation du revenu des immeubles ruraux et déclarait passible de l'impôt le bénéfice des assurances sur la vie. Les résultats obtenus sont consignés au tableau suivant :

Années.	Annuité totale.	ANNUITÉS MOBILIÈRES.			Immeubles.
		Fonds d'état français et étrangers.	Valeurs mobilières françaises et étrangères.	Autres meubles.	
1873	3.712	165	257	1.309	1.980
74	3.931	202	232	1.424	2.073
75	4.254	236	289	1.511	2.217
76	4.702	252	336	1.535	2.578
77	4.438	249	319	1.474	2.397
78	4.748	297	420	1.537	2.494
79	5.004	364	489	1.540	2.611
80	5.266	339	488	1.650	2.788
81	4.914	357	523	1.529	2.505
82	5.026	298	493	1.576	2.659
83	5.243	319	610	1.618	2.695
84	5.078	274	569	1.584	2.651
85	5.407	315	626	1.682	2.784
86	5.369	351	635	1.630	2.753
87	5.409	406	771	1.472	2.760
88	5.372	372	786	1.466	2.747
89	5.059	405	739	1.370	2.545
90	5.811	467	894	1.528	2.922
91	5.792	419	1.087	1.414	2.872
92	6.405	444	1.268	1.564	3.130
93	5.741	424	999	1.472	2.845
94	5.750	416	967	1.480	2.886
95	5.976	1.592		1.341	3.043
96	5.503	439	1.073	1.287	2.705
97	5.622	»	»	»	»
98	6.421	2.082		1.249	(1) 3.090

(1) Nous empruntons les chiffres, pour 1898, au *Bulletin de Statistique et de législation comparée au Ministère des finances*.

Examinons maintenant les éléments qui concourent à la formation de cette annuité successorale dont la valeur atteignait, en 1897, près de 5 milliards 622 millions.

D'après un document encore inédit, qui doit être prochainement publié par le *Bulletin officiel de l'administration des Finances*, l'annuité successorale des valeurs mobilières négociables, qui est de 1 511 millions en 1896, s'analyserait ainsi qu'il suit :

Nature des titres	millions
Rentes françaises et effets publics français et étrangers.	439.9
Actions et obligations des villes françaises ou étrangères.	1,072.7
Total.	1,511.6

Nationalité des titres	millions
Titres français.	1,194.6
— étrangers.	317.0
Total.	1,511.6

Les titres français soumis aux droits de succession en 1896 se répartissent comme il suit :

Annuité successorale des titres français 1.194 millions		
	millions	%.
Rentes sur l'Etat.	320	27
Actions des Sociétés.	310	26
Obligations.	484	40
Parts d'intérêts.	80	7
Total.	1,194	100

Voici la répartition approximative des titres étrangers :

Annuité successorale des titres étrangers 317 millions		
	millions	%.
Effets publics.	118	38
Obligations.	116	36
Actions.	82	26
Parts d'intérêts.	1	»
Total.	317	100

En continuant d'appliquer aux chiffres de 1896 les proportions déduites de la statistique de 1898 on obtient pour le surplus de l'année mobilière les évaluations ci-après :

Annuité successorale des meubles autres que les titres négociables 1.286 millions		
	millions	%
Créances.	733	57
Dépôts dans les banques.	90	7
Livrets de caisse d'épargne et retraites pour la vieillesse.	64	5
Assurances sur la vie.	38	3
Numéraire.	64	5
Fonds de commerce.	77	6
Meubles corporels.	220	17
Total	1.286	100

Ces répartitions, d'après M. Besson lui-même, ne sont qu'approximatives. Il examine ensuite, en prenant comme base de son enquête les résultats de l'année 1896, dans quelle proportion cet ensemble de valeurs se partage entre les différents degrés de parenté et en donne le tableau suivant :

Valeurs taxées en 1896	millions
Ligne directe.	3.599.4
Entre époux.	521.5
Frères et sœurs, oncles, tantes.	769.2
Grands oncles, petits-neveux, cousins germains.	138.1
Parents du 5 ^e au 12 ^e degré.	115.4
Personnes non parentes.	259.6
Ensemble.	5.502.3

M. Besson conclut en exprimant par des chiffres l'accroissement total de richesse privée dont l'annuité successorale offre une image réduite : il prend comme base de ses calculs la statistique successorale des vingt-cinq dernières années et arrive aux résultats suivants :

Années	Annuité successorale totale	Valeurs mobilières de toute nature	Immeubles
1873	3.711.6	1.731.1	1.980.5
1896	5.503.2	2.798.3	2.704.8
Différence	1.791.6	1.067.2	724.3

Enfin il termine par ce tableau résumant l'évaluation de la masse des fortunes privées et de l'accroissement dont elles ont bénéficié depuis 25 ans :

Eléments de l'annuité successorale	Valeurs en millions de l'ensemble de la fortune privée		Accroissement des div. éléments de la fortune privée de
	1873	1894	1873 à 1894
Fonds d'Etat français et étrangers	5.280	14.577	9.297
Valeurs mobilières françaises et étrangères	8.240	33.849	25.609
Autres meubles.	41.875	51.793	9.918
Total des meubles.	55.395	100.219	44.824
Immeubles.	63.376	101.027	37.651
Total général.	118.771	201.246	82.475

En résumé, il se dégage de l'ensemble de ces calculs :
1° une énorme progression de tous les éléments de la fortune privée et plus particulièrement de la richesse mobilière qui, aujourd'hui, s'élèverait à un minimum de 100 milliards ; 2° un apport des plus importants aux impôts publics grâce aux développements de cette richesse mobilière, dont la taxe, négligeable au début du siècle, constitue actuellement une des branches les plus fructueuses de nos revenus fiscaux.

« Les valeurs mobilières ont soldé la lourde rançon de 1871, dit en terminant M. Besson. Sachons nous ré-

server leur précieuse alliance pour les éventualités de l'avenir. »

RÉFORME. — L'impôt sur les successions pourrait être l'objet de diverses améliorations qui ont été souvent demandées. On pourrait, comme en Angleterre, tenir compte, pour le droit à percevoir, de l'âge de la personne appelée à succéder. Il est bien évident que si cette personne est âgée, elle a moins de chances de détenir longtemps l'héritage que si elle est jeune. Pourquoi alors faire payer le même droit indistinctement ? On pourrait se servir de tables de mortalité, comme pour les assurances sur la vie, et établir l'impôt suivant l'âge de l'héritier. En Angleterre, on donne satisfaction à cette idée en capitalisant la succession à des taux différents. Cette distinction paraît fort juste, et ne comporterait pas de grandes difficultés d'application ; elle n'exigerait que des opérations qui se font journellement dans les compagnies d'assurances.

On a également demandé qu'on réduisît les droits de succession lorsqu'ils auraient été acquittés depuis moins de 3 ans, ce qui est également juste, vu l'élévation des droits qui, perçus à courts intervalles sur un même capital, en absorbent une part considérable au profit du fisc.

Mais la réforme la plus urgente serait celle de la déduction des dettes dans l'actif des successions. Actuellement on paie le droit sur tout l'héritage, quel que soit le passif. C'est là une prétention excessive, bien qu'elle soit rigoureusement normale en droit, puisque l'impôt proportionnel s'applique à toute mutation. Par suite, la déduction est seulement un tempérament nécessaire, au regard de l'injustice contre laquelle on réclame depuis nombre d'années. On allègue, pour maintenir le droit sur l'ensemble de la succession, que si le Trésor entraînait dans la

voie de la déduction des dettes, il serait exposé à toute espèce de fraudes; qu'il n'y aurait plus de successions exemptes de charges, la plupart accusant un passif plus ou moins considérable. L'Etat pourrait cependant se mettre à l'abri des fraudes. M. Abel Lemercier indiquait déjà, en 1867, un moyen qui ne manquerait pas d'efficacité: Lorsqu'un héritier, déclarant une succession, produirait le titre d'une dette enregistrée contractée avec des tiers, et non échue avant le décès, affirmant qu'elle n'est pas éteinte, qu'il la reconnaît parfaitement, cette déclaration pourrait faire foi contre lui devant les tribunaux. En sens inverse, lorsque l'héritier d'une succession au profit de laquelle une créance aurait existé viendrait déclarer qu'elle n'existe plus et qu'elle a été payée avant le décès, on pourrait se servir également de cette déclaration pour faire la preuve de la libération.

Au sujet de la réforme qui nous occupe, signalons le projet d'impôt sur les successions présenté en 1895 par M. Poincaré, ministre des finances, et que le Sénat a voté en première lecture au commencement de 1898. Ce qui caractérise ce projet, c'est le progrès incontestable qu'il réalise en ne faisant porter l'impôt que sur l'*actif net* de la succession, c'est-à-dire après déduction des dettes formant le passif. Mais, à côté de cet avantage, ledit projet a un très grave inconvénient, c'est d'introduire le principe si dangereux de la progression de l'impôt. Cette progression n'est d'ailleurs nullement modérée: à la vérité elle s'arrête à 2 1/2 % en ligne directe, ce qui est déjà un taux élevé; mais de plus elle atteint jusqu'à 18,50 % entre parents au-delà du sixième degré ou entre étrangers, ce qui, en définitive, aboutit à la confiscation au profit de l'Etat, qui se fait héritier de droit, bien que ce ne soit nullement son rôle.

La matière des successions est bien choisie pour faire pénétrer l'impôt progressif dans notre système fiscal, vu la facilité avec laquelle s'acquitte l'impôt; c'est justement là le côté dangereux du projet. Une fois le système de la progression introduit dans la législation, il ne fera que s'y développer avec tous ses vices dont le principal est l'arbitraire. Espérons que cette nouvelle tentative d'impôt progressif n'aboutira pas.

En résumé l'impôt sur les successions exige diverses réformes : réduction du taux qui ne devrait pas dépasser 5 %; déduction des dettes de l'actif des successions, mais sans introduction comme compensation du système progressif; enfin il serait très désirable, en attendant l'abaissement de l'impôt, que la situation du Trésor ne permettra pas de sitôt, que le paiement des droits de succession fût réparti en plusieurs années, afin que l'impôt pût être payé au moyen du revenu, et non par une diminution du capital, comme cela a lieu actuellement, ce qui est contraire aux règles primordiales de l'impôt (1).

(1) Depuis que les lignes précédentes ont été écrites, la Chambre a voté (novembre 1900) la réforme du régime fiscal des successions adoptée en première lecture par le Sénat et incorporée par le gouvernement au budget de 1901. Cette réforme admet la déduction des charges, y compris les dettes commerciales, de sorte que la taxe successorale ne sera perçue que sur le capital net de la succession. De plus la réforme introduit un nouveau mode de calcul des droits lorsqu'il y a un usufruit. On sait qu'actuellement l'héritier d'une nue propriété acquitte le même droit que s'il entrait de suite en possession de la pleine propriété, ce qui n'est pas juste puisqu'il ne reçoit rien. Quant à l'usufruitier il doit, quelque soit son âge, payer l'impôt sur une valeur égale à la moitié de la valeur successorale, ce qui est également injuste.

D'après la réforme on déterminera distinctement d'après un barème basé sur l'âge de l'usufruitier la valeur de la nue propriété et de l'usufruit. Grâce à ce système la taxe de chacun des ayants-droits sera proportionnelle à la valeur du droit qui lui est conféré. Toute cette partie de la réforme est excellente. Malheureusement le système de

§ IV. — Droits sur les mutations entre vifs.

Le droit de mutation est dû dans les différents cas de transmission, par décès (§ III) ou entre vifs, de biens meubles ou immeubles, ainsi que pour les baux d'immeubles et les mutations de propriété de fonds de commerce. Ce sont les mutations entre vifs que nous examinons ici.

L'origine de cet impôt remonte à la féodalité ; les droits de *lods* et de *quint* (Voir l'*Historique de l'impôt*, chap. I) étaient basés sur les prétentions des seigneurs d'être propriétaires de tous les biens situés dans leur souveraineté, de sorte qu'à chaque décès les héritiers, simples concessionnaires à titre précaire, reprenaient les biens des mains du seigneur en acquittant les droits de relief ou de rachat.

La législation antérieure, souvent modifiée à cause des abus auxquels la taxe donnait lieu, fut abrogée définitivement et remplacée par la loi du 22 frimaire an VII. Les droits de mutations d'immeubles y sont fixés à 4^o/. Modifié de nouveau sous la Restauration, ce droit fut augmenté de deux décimes et demi, dits de guerre, et

progression que nous combattons quelques lignes plus haut est maintenu dans le texte voté par la Chambre. Voici donc le principe de l'impôt progressif entré dans notre législation fiscale. C'est le doigt dans l'engrenage. On peut d'autant mieux s'en rendre compte qu'au cours même de la discussion un membre a déposé un amendement tendant à taxer les successions de telle sorte qu'on aboutirait rapidement à l'expropriation générale. Cet amendement n'a pas été adopté ; mais le fait seul qu'il ait pu être proposé est un signe des temps et la conséquence fatale de l'introduction de l'impôt progressif. De telles mesures et de telles menaces ont pour effet de faire fuir les capitaux à l'étranger. Qu'on y songe.

est actuellement de 6,875 %. Certes, ce n'est pas la fiction admise à l'origine de cet impôt qui peut le justifier aujourd'hui : la nécessité de faire face aux immenses besoins du Trésor peut seule l'excuser, mais à la condition qu'il soit facilement supporté et ne devienne pas un obstacle au développement de la fortune publique, ce qui est actuellement le cas, ainsi qu'il est facile de s'en rendre compte.

Les droits de mutation sont proportionnels, de sorte que sur une vente de 100 fr. l'Etat touchera 6 fr. 18 et sur une vente de 500 fr. 34 fr. 38. Mais, en dehors de ce droit proportionnel, il y en a d'autres qui grèvent les transactions et qui ne le sont pas ; ce sont les droits de timbre et de transmission comprenant : le droit de dimension sur les minutes, sur les expéditions de ces minutes, lorsque les transmissions sont réalisées par actes authentiques, sur les registres hypothécaires qui servent à la transcription. De plus cette transcription donne lieu, indépendamment du salaire des conservateurs, à un droit fixe de 1 fr. au profit du Trésor (1). Tous ces droits accessoires sont des droits fixes. La conséquence résultant de ces derniers droits, c'est que, au droit proportionnel de 6 fr. 88 pour une vente de 100 fr. ou de 34 fr. 38 pour une vente de 500 fr., vient s'ajouter un ensemble de taxes s'élevant à 10 fr. 49, de telle sorte que la vente de 100 fr. supportera 17 fr. 37 d'impôt et celle de 500 fr. un droit de 44 fr. 87, soit 8,97 % pour celle-ci. On comprend que par l'effet du droit fixe, plus le chiffre de la vente est élevé, moins est considérable le % qu'elle supporte du fait du droit fixe, pour une vente de 5000 fr. les droits ne repré-

(1) Voir note complémentaire paragraphe VI *infra*. Loi du 27 juillet 1900, parue au cours de ce travail.

sentent plus que 7 fr. 20 $\%$. A ces divers droits il faut encore ajouter les honoraires des notaires, rédacteurs obligatoires des actes de vente.

Les inconvénients d'une taxation aussi élevée sont évidents. Les frais qui accompagnent les ventes d'immeubles sont un obstacle considérable à la circulation de ces valeurs. Ils éloignent les capitalistes d'une nature d'opérations qui, si elles étaient moins taxées, attireraient vers l'agriculture un grand nombre de capitaux. Aussi, il arrive que, le plus souvent, on n'achète des immeubles que pour les garder, et on n'en vend que lorsqu'il est absolument impossible de faire autrement. Si nous comparons ce qui se passe pour les valeurs mobilières, nous voyons que grâce aux droits modérés qui frappent leur circulation celle-ci est très active, et ceci nous indique la solution à adopter en ce qui concerne les droits sur les mutations d'immeubles pour les rendre plus fréquentes.

Une autre considération plaide en faveur d'un abaissement des droits de mutation, c'est que, chaque fois qu'un immeuble passe dans de nouvelles mains, il est amélioré. Les sacrifices du nouveau détenteur profitent ainsi à la propriété et en augmentent la valeur. Par suite, une circulation active résultant d'un abaissement des droits aurait pour effet d'augmenter dans une notable proportion le rendement du sol, et par suite celui de l'impôt foncier.

Les statistiques administratives nous apprennent que la propriété change de mains tous les 20 ans, généralement par suite de décès, ce qui fait que ceux qui la possèdent par héritage sont habitués à la voir dans l'état où ils la reçoivent et y font peu d'améliorations. Nous avons vu que c'est le contraire qui a lieu dans le cas de l'acheteur.

Enfin, au point de vue social, un abaissement des droits aurait pour effet d'aider à une diffusion de la propriété foncière analogue à celle de la propriété mobilière. Le développement de l'épargne et de la propriété individuelle étant la meilleure barrière à opposer aux mirages décevants des écoles socialistes.

On peut se faire une idée du développement que pourraient prendre les transactions immobilières, si les droits y afférents étaient moins élevés, en voyant ce qu'elles sont, même avec les tarifs exorbitants actuels. Une amélioration résultant du dégrèvement des droits aurait la plus heureuse influence sur le développement agricole, le nombre des transactions sur les immeubles ruraux étant supérieur à celles effectuées sur les immeubles urbains, bien que les transactions sur ces derniers soient d'un prix de beaucoup supérieur. Nous trouvons à cet égard de précieux renseignements dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée* qu'a fait paraître l'administration de l'Enregistrement des domaines et du timbre, dont l'éminent directeur général est M. Fernand Faure. Nous nous bornerons à y relever le nombre des ventes et le prix des biens vendus, en ce qui concerne la France (sans l'Algérie où le droit proportionnel n'est que de 3,025 %). Tous les chiffres qui suivent se rapportent à l'exercice 1894. Durant cette année, il y a eu 713 604 ventes, pour 1 894 327 110 fr.

On constate que les opérations portant sur les immeubles ruraux l'ont emporté de beaucoup sur celles qui ont affecté les immeubles urbains. Les ventes dont ces derniers ont été l'objet sont au nombre de 112 513, tandis que les autres se sont élevées à 574 175. Mais les prix ont été seulement de 792 494 700 pour les immeubles ruraux, tandis qu'ils ont atteint 947 013 300 fr. pour les immeubles

urbains. De plus, 26 916 ventes cumulatives d'immeubles urbains et ruraux ont représenté une valeur de 154 818 100 francs.

En ce qui concerne les prix auxquels ces ventes ont eu lieu, on constate ce fait que ce sont les ventes de peu d'importance qui sont les plus nombreuses. C'est ainsi que sur 574 175 ventes d'immeubles ruraux il y en a eu 325 162 de 500 fr. et au dessous; 100 763 de 500 fr. à 1 000 fr.; 118 977 de 1 000 à 5 000 fr. On ne constate, par contre, que 17 985 ventes pour les immeubles de 5 000 à 10 000 fr., puis on descend à 6 953 ventes pour ceux de 10 000 à 20 000 fr., à 3 288 ventes pour ceux de 20 000 à 50 000 fr.; à 727 ventes, pour ceux de 50 000 à 100 000 fr.; à 242 ventes pour ceux de 100 000 à 200 000 fr. A partir de 200 000 fr. les ventes deviennent plus rares, car on n'en trouve que 50 entre 200 000 et 300 000 fr.; 13 de 300 000 à 400 000 fr.; 8 de 400 000 à 500 000 fr.; 3 de 500 000 à 600 000 fr.; 2 de 600 000 à 700 000 fr.; 1 de 700 000 à 800 000 fr. et enfin 1 de 800 000 à 900 000 fr.

Les résultats sont analogues en ce qui concerne les immeubles urbains. Cette même année 1894 nous montre 23 905 immeubles urbains vendus moins de 500 fr.; 17 166 de 500 fr. à 1 000 fr.; 40 000 de 1 000 à 5 000 fr.; 13 598 de 5 000 à 10 000 fr. A partir de ce prix le nombre des ventes va en décroissant d'une manière sensible. Ainsi, il n'y a plus que 8 768 immeubles de 10 000 à 20 000 fr.; 5 596 de 20 000 à 50 000 fr.; 1 572 de 50 000 à 100 000 fr.; 771 de 100 000 à 200 000 fr.; 261 de 200 000 à 300 000 fr. A partir de ce dernier chiffre les ventes urbaines tombent au-dessous de 100 puisqu'on n'en compte plus que 99 de 300 000 fr. à 400 000 fr. On peut encore signaler quelques ventes très importantes : une de 2 873 000 et une autre de 3 083 000 fr. Il résulte de tous ces

chiffres que les petites propriétés tant rurales qu'urbaines forment l'immense majorité des ventes, ce qui est d'ailleurs conforme à l'organisation de la propriété en France.

Nous avons vu que le fisc prélève une part importante sur chaque vente; par suite, les droits de mutation de propriétés ont produit pendant cette même année 1894, 131673620 fr. (dont 1438710 fr. pour l'Algérie). Dans cette somme les immeubles urbains ont rapporté 65763060 fr., les immeubles ruraux 55438910 fr. et les ventes cumulatives d'immeubles ruraux et urbains consenties pour un prix unique 10771650 fr.

Les mutations portant sur de petites ventes étant de beaucoup les plus nombreuses, ainsi que nous l'a montré la statistique de l'administration de l'enregistrement, la suppression des droits fixes qui viennent en surtaxe aux droits de mutation ne saurait avoir lieu sans une grande diminution de recettes. Si, suivant la méthode en usage, on voulait faire en sorte que *la réforme se suffise à elle-même*, il faudrait frapper d'un impôt complémentaire les droits de mutation en raison de l'élévation croissante des prix de vente; mais une telle modification augmenterait encore les entraves que le fisc met à la libre circulation des biens immobiliers.

Pour que la réforme de l'impôt sur les mutations d'immeubles soit réelle et procure tous les avantages qu'on est en droit d'en attendre, il faut un véritable dégrèvement et non un déplacement des taxes, et comme conséquence il faut aussi prévoir une forte diminution de recettes pour le Trésor. Pour ne pas creuser au début un déficit trop considérable on pourrait faire le dégrèvement en deux étapes. La première comporterait l'abaissement du droit de mutation à 5 %, y compris les honoraires des notaires réduits à 1 %. On peut évaluer

grosso modo le déficit qu'éprouverait le Trésor à 50 millions pour la première année. Ce déficit irait en s'atténuant pendant les années suivantes, à cause du développement des opérations et de la plus grande sincérité dans les déclarations des prix de vente, mais il faudrait certainement attendre une dizaine d'années pour voir l'Etat réaliser les mêmes recettes que celles perçues avant le dégrèvement. Quand ce résultat aurait été obtenu on pourrait entreprendre la seconde étape et réduire les droits de mutation à 2,50 %, y compris les honoraires des notaires, taux encore supérieur à celui admis dans les pays voisins.

Non seulement il serait nécessaire d'abaisser les droits de mutation ; mais, pour tirer de cette réforme tous les avantages qu'on est en droit d'en attendre, il faudrait de plus supprimer les entraves qui s'opposent aux mutations, de manière à ce que la propriété puisse facilement passer de main en main, ainsi que cela a lieu pour les titres mobiliers. Le propriétaire devrait pouvoir tirer parti de sa terre, qui forme un capital immobilisé, en ayant toutes facilités pour consentir hypothèque sur son bien, et ce titre de créance hypothécaire devrait devenir lui-même une valeur mobilière circulant avec la plus grande facilité, comme cela a lieu ailleurs.

Telle est la réforme complémentaire de l'impôt des mutations qu'il faudrait accomplir chez nous, comme elle l'a été en Allemagne et dans les cantons Suisses, où elle a produit les meilleurs résultats. Ce n'est pas autre chose que le système Torrens amélioré en vue de faciliter davantage la mobilisation qui a lieu très simplement ; le propriétaire hypothèque son propre immeuble, moyennant un droit insignifiant, et le titre peut ensuite circuler sans la moindre difficulté, comme le fait un

simple billet au porteur, jusqu'au moment où le créancier veut réaliser son gage ; il endosse alors la cédule qui représente son droit d'hypothèque. Dans certains cantons Suisses, la circulation de ces titres est considérable.

Ce système n'est pas sans présenter parfois des inconvénients, mais il a cela de commun avec les meilleures choses dont on abuse. Cette mobilisation facile de la terre pousse à la spéculation sur la propriété non bâtie. C'est ce qui a lieu aux environs des villes qui se développent et où le sol en culture et jardins peut être employé comme terrain à bâtir. Dans ce cas la spéculation prend une grande extension et cherche à tirer parti de la situation. C'est un phénomène que nous avons vu se produire avec une grande intensité, non seulement aux abords d'une grande ville Suisse, mais encore dans un petit village où il était question d'installer de grands établissements industriels. Mais, encore une fois, quelques excès de spéculation, en somme peu dangereux, ne prouvent rien contre le système qui en lui-même est excellent. Il n'y a pas à craindre que, dans la majorité des cas, la spéculation fasse hausser artificiellement le prix de la terre. Celui-ci se règlera toujours d'après le revenu qu'elle donne, et les avantages de la mobilisation de la terre demeurent incontestables et l'emportent de beaucoup sur les rares abus qui pourraient en résulter. Grâce à cette facilité de mobilisation les capitaux se portent vers la terre. Celle-ci, outre les avantages inhérents à sa nature et qui en font un placement recherché, aura en plus celui que présente tout placement mobilier, la réalisation facile et immédiate, ce qui facilitera également le crédit au cultivateur qui aura besoin d'y faire appel.

§ V. — Réforme hypothécaire

(Voir *infra* § VI, note complémentaire).

Le Gouvernement a présenté en 1897 un projet de loi concernant la réforme fiscale hypothécaire, dont l'analyse nous fera connaître l'état de la question (1). Ce projet s'applique à tous les faits intéressant la propriété immobilière, et s'étend à toutes les opérations qui donnent lieu aux formalités hypothécaires. Cette révision a principalement pour but d'introduire dans cette matière le principe de la proportionnalité qui en est totalement absent et qui s'impose d'autant plus que les frais grevant les transactions immobilières frappent lourdement la petite propriété.

Le projet de réforme actuel comporte la suppression de tous les droits perçus sur l'accomplissement des formalités hypothécaires, c'est-à-dire le droit de timbre des expéditions d'actes de vente destinés à la transcription, le droit de timbre du registre des transcriptions, les droits d'inscription et de transcription, et enfin le droit de timbre sur les bordereaux d'inscription, sur les reconnaissances de dépôt délivrées en exécution de l'art. 2200 du code civil, sur le registre d'inscription et de dépôt, sur

(1) *Projet de loi relatif à la transformation en une taxe proportionnelle des divers droits perçus sur les formalités hypothécaires* présenté au nom de M. Félix Faure, président de la République française, par M. Georges Cocheury, ministre des finances (Chambre des Députés, session de 1897. Annexe n° 2399, annexe au procès-verbal de la séance du 5 avril 1897.)

Un autre projet de réforme partielle sur le même objet avait été déposé à la Chambre le 20 janvier 1896 (Annexe n° 1729), mais il fut retiré et remplacé par le précédent.

tous les états, certificats etc., délivrés par les conservateurs des hypothèques.

Par contre, les minutes d'actes et les expéditions autres que celles qui sont délivrées en vue de la transcription restent soumises au timbre. Le droit qui les frappe est perçu à l'occasion des faits qui n'ont rien de commun avec le service hypothécaire.

L'exposé des motifs montre dans le tableau suivant le détail des droits qui frappent actuellement les transmissions d'immeubles et que nous avons déjà signalés.

I. — DROITS PROPORTIONNELS.

Enregistrement 6',875 %.

» 0',625 % pour droit de quittance, lorsque la vente ayant été faite par *acte notarié* le prix n'est pas payé comptant.

II. — DROITS FIXES.

1° Actes notariés

§ I. — Prix payé comptant

Timbre de la minute.	1,20	} 12,29
» de l'expédition.	3,60	
» du récépissé de dépôt de l'expédition.	0,60	
» du registre des dépôts	0,24	
» du registre des transcriptions.	5,40	
Droit de transcription.	1,25	

§ II. — Prix non payé comptant

Timbre de la grosse de la vente.	3,60	}	7,20
» de l'inscription d'office.	0,60		
» de l'état sur transcription.	0,60		
» de la minute de la quittance.	0,60		
» de l'expédition de la quittance	1,80		
			19,49

2° Actes sous seings privés.

Timbre des deux originaux.	2,40
» du récépissé des dépôts de l'acte.	0,60
» du registre des dépôts.	0,24
» du registre des transcriptions.	5,40
Droit de transcription.	1,25

De ces divers droits *fixes* seuls les droits de timbre du récépissé de dépôt (0^r,60) et du registre de dépôt (0^r,24), ainsi que le droit de transcription (1^r,25) sont invariables; le montant des autres dépend de la longueur des actes.

Les droits ci-dessus sont ceux applicables d'après l'observation de la pratique à une vente de 100 fr.

Actuellement donc, une vente de 100 fr. *passée devant notaire* supporte. 12,29

de *droits fixes* si le prix est payé comptant,
et au cas contraire. 19,49

Et comme droits *proportionnels*, suivant la même distinction. 7,50 ou 6,875

Soit au total. 26,99 ou 19,165

L'exposé étudie ensuite les voies et moyens financiers destinés à faire face à la réforme. Celle-ci comprend la suppression de tous les droits d'hypothèques, fixes ou proportionnels, ainsi que tous les droits de timbre qui frappent les pièces dont le dépôt est obligatoire pour l'accomplissement des formalités, les reconnaissances délivrées aux déposants, les registres des conservateurs et les états, certificats et copies dressés par ces fonctionnaires.

Pour faire face à ce dégrèvement, qui atteint 13 millions et demi environ, le projet établit une taxe proportionnelle de 0 fr. 25 % non sujette aux décimes, au paiement de laquelle seront assujetties toutes les catégories de formalités, transcriptions d'actes et de saisies, inscriptions, mentions, subrogations et radiations.

Une exception a été admise en faveur des déclarations de mutations par décès que le projet soumet à la transcription. Cette exception se justifie par ce motif que la transcription de la déclaration de mutation par décès ne donne aucune sûreté nouvelle à l'héritier, à la différence de la transcription des mutations entre vifs, qui rend la transmission de propriété opposable aux tiers.

Il y a lieu de remarquer que l'importance de la taxe nouvelle est toujours exactement mesurée à l'utilité juridique de la formalité requise. Il est juste, en effet, d'atteindre la valeur de l'immeuble : *a*). lorsque l'acquéreur consolide son droit de propriété par la transcription ; *b*). le capital garanti par l'affectation immobilière, quand le créancier fait inscrire son hypothèque ; *c*). enfin les valeurs qui se manifestent toutes les fois qu'une mention quelconque est effectuée sur les registres de la conservation.

Par application du même principe, la taxe est assise sur la créance du saisissant, à moins qu'elle ne dépasse la valeur de l'immeuble saisi; dans ce cas c'est la valeur de l'immeuble qui sert de base à la perception.

Dans le même ordre d'idées, pour les réductions d'hypothèque, l'impôt ne frappera que la valeur de l'immeuble affranchi de l'hypothèque, lorsque cette valeur est inférieure au montant de la dette.

Les formalités hypothécaires entraînant désormais la perception du droit proportionnel (suivant les mêmes règles que la perception du droit d'enregistrement) il faut que les sommes ou valeurs imposables soient soumises à un contrôle efficace. Par suite, lorsque des insuffisances et dissimulations auront été reconnues pour l'enregistrement, les droits supplémentaires ainsi que les pénalités deviendront exigibles *ipso facto*, au bureau des hypothèques. Dans le cas contraire, le conservateur disposera, en vue de la répression, de tous les moyens de preuves applicables en matière d'enregistrement.

Les conséquences de la réforme sont des plus importantes. Elle aura pour effet de répartir sur une matière imposable de près de 5 milliards et demi une charge totale de 13 à 14 millions qui frappait lourdement les petites transactions. Elle sera particulièrement avantageuse aux mutations d'immeubles de faible importance ainsi que le montrent les chiffres suivants applicables aux divers prix

de vente de	100	1000	5000	10000	et 100000 fr.	Au lieu des
frais actuels	17,965	82,54	362,24	710,29	6916,69,	ce qui donne
un % de	17,965	8,254	7,255	7,103	6,917,	on aura d'après le
projet des frais de	7,125	71,25	356,25	712,50	7,125,	ce qui donne un
% de	7,125				soit des différences	
% sur les frais actuels de	— 10,84 — 1,12 + 0,02 + 0,21 %.					

Il résulte des chiffres ci-dessus que toutes les ventes d'un prix inférieur à 5000 fr. seront détaxées. Or, sur le nombre total des ventes qui, d'après une statistique établie pour l'année 1894, est d'environ 714000, il en est au moins 647000 qui portent un prix inférieur à 5000 fr., et 477230 sont des ventes de 1000 fr., et au-dessous.

En dehors du projet de réforme ci-dessus, nous devons en signaler un autre sur la réforme administrative concernant les conservations d'hypothèques et qui a fait l'objet d'un projet de loi déposé à la Chambre des Députés le 13 février 1897 (annexe n° 283) par M. Georges Cochery, ministre des Finances.

D'une façon générale, le mode de rémunération admis jusqu'à ce jour pour les conservateurs donne lieu à de justes critiques. Ce système qui consiste à faire acquitter leur traitement, tantôt trop élevé, tantôt insuffisant, non par le Trésor, mais par le public, à leur faire perdre pour ainsi dire leur qualité de fonctionnaires, n'est plus en harmonie avec notre organisation financière. Il importe que les recettes opérées par les conservateurs soient soumises au contrôle du Parlement, et que ces agents soient rétribués, non plus par les particuliers, mais bien par le Trésor public.

Tel est le but de la réforme proposée par le Gouvernement, d'après laquelle, au lieu de rester aux mains des conservateurs, les salaires de toute nature auxquels donnent lieu les formalités hypothécaires seront encaissés par eux pour le compte du Trésor. La recette en sera effectuée au même titre et de la même façon que les autres perceptions actuellement opérées par ces agents; elle sera ainsi soumise à l'examen des Chambres et au contrôle de la Cour des Comptes.

Cette transformation du caractère des salaires entraîne

la modification complète du mode de rémunération des conservateurs. Ils seront rémunérés au moyen d'un traitement fixe variant de 1500 à 15 000 fr., augmenté d'une indemnité de responsabilité de 15 % du montant brut des salaires versés au Trésor et de frais de gestion fixés d'après l'importance des frais afférents à chaque conservation. Le projet réserve les droits acquis par les conservateurs actuellement en fonctions, au moyen d'indemnités transitoires à ceux d'entre eux dont le traitement se trouverait réduit par la nouvelle organisation.

Au point de vue financier, et lorsque la réforme sera pleinement réalisée, les résultats du nouveau système seront les suivants : Le produit moyen brut des salaires qui sera désormais encaissé par le Trésor s'élèvera à 5.823.946 fr. En retranchant de cette somme le montant des frais de gestion, des traitements fixes et de l'indemnité de 15 % qui s'élèvent ensemble à 5.393.297 fr. le bénéfice pour le Trésor ressortira à 430.649 fr. ; mais ce bénéfice se trouvera atténué par la diminution du produit de la retenue exercée pour le compte des pensions civiles sur les traitements des conservateurs, d'où une moins value à prévoir d'environ 55.000 fr., de sorte que le boni se trouvera réduit à 375.649 fr. Mais cette dernière somme n'est pas une recette nette, le gouvernement proposant de prélever sur cette économie une somme de 120.000 fr. destinée à améliorer les traitements des agents de l'administration, de sorte qu'en fin de compte l'économie nette produite par la réforme ne serait plus que de 155.649 fr. Cette somme est assurément faible, mais néanmoins suffisante pour permettre d'espérer que la modification projetée ne coûtera rien au Trésor, une fois qu'elle sera entrée dans la période de fonctionnement

normal, c'est-à-dire lorsqu'il n'y aura plus d'indemnités transitoires à payer.

Les réformes proposées par le gouvernement se présentent sous le meilleur aspect ; elles réclament la proportionnalité et se suffisent à elles-mêmes, et par suite constituent un premier pas important dans la voie des améliorations pratiques. Il n'y a qu'à souhaiter de voir la situation budgétaire, résultant des excédents de recettes de toute nature, permettre d'abaisser bientôt à 5 % y compris les honoraires des notaires, les droits qui pèsent sur les mutations d'immeubles.

En résumé, les droits d'enregistrement et de timbre de toute nature exigent plusieurs réformes en ce qui concerne ceux perçus à l'occasion des successions, de même que lors des mutations de propriété, les transactions et les hypothèques. Nous n'avons pas à revenir sur ce qui vient d'être dit, parfois avec insistance, sur chacun d'eux en particulier. Du reste l'idée d'une réforme de ces droits est généralement acceptée, l'Administration et le gouvernement lui ont donné leur concours ; dans ces conditions il est permis d'espérer qu'elle pourra bientôt aboutir, ce qui est particulièrement à souhaiter dans l'intérêt général (1).

(1) Nous croyons devoir signaler les articles suivants sur la réforme des droits d'enregistrement :

Léon Salefranque, *Mutations et dégrèvements. Revue politique et parlementaire*, III, p. 115 et l'article *Timbre* du même auteur dans le *Dictionnaire des Finances* de M. Léon Say.

Sur quelques droits d'enregistrement, par M. Dufoussat. *Revue politique et parlementaire* 10 février 1896, p. 323.

Réforme du régime fiscal des hypothèques, par M. Flour de Saint-Genis, même revue, 10 février 1897.

§ VI. — NOTE COMPLÉMENTAIRE.

La réforme des droits hypothécaires. — Une réforme importante vient d'être accomplie au moment où nous re-voyons nos notes. Elle consiste dans la substitution d'un droit proportionnel au droit fixe de timbre dont étaient jusqu'à présent frappées les formalités hypothécaires. On a vu plus haut que le droit fixe avait pour conséquence de peser très lourdement sur les faibles valeurs.

La réforme qui vient d'être votée par le Parlement (juillet 1900) introduit comme règle la proportionnalité.

Désormais, seront affranchis du droit de timbre : 1° Les registres de toutes natures, tenus dans les bureaux d'hypothèques ; 2° les bordereaux d'inscription ; 3° les pièces produites par les requérants pour obtenir l'accomplissement de formalités hypothécaires et qui restent déposées au bureau des hypothèques ; 4° les reconnaissances de dépôts, remises aux requérants en exécution de l'article 2200 du Code civil, et les états, certificats, extraits et copies dressés par les conservateurs. Seront supprimés également les droits d'inscription et les droits fixes de transcription.

Pour compenser la perte de 11 603 000 fr. que l'adoption pure et simple de ces dispositions causerait au Trésor, il est établi un droit proportionnel de 30 centimes qui sera perçu sans décimes au moment de la réquisition de la formalité : 1° pour les transcriptions, sur le prix ou la valeur des immeubles ou des droits qui font l'objet de la transcription ; 2° pour les inscriptions, sur le capital de la créance inscrite.

La recette prévue est de 11.748.000 fr., ce qui fait que

l'équilibre du budget ne sera nullement affecté par cette réforme. Celle-ci aura en outre pour effet d'améliorer le sort de la petite propriété qui était lourdement grevée par l'application du droit fixe, lequel constituait pour elle une sorte d'impôt progressif à rebours qu'on est heureux de voir disparaître de notre régime fiscal. Enfin cette réforme est juste et rationnelle, puisqu'elle rend l'impôt proportionnel, et que de plus elle se suffit à elle-même. Elle constitue une première étape importante dans la voie de l'amélioration de notre système d'impôts.

CHAPITRE XIV

TAXES SUR LES CORRESPONDANCES ET SUR LES TRANSPORTS

Tous les Etats se sont trouvés d'accord pour ériger le service de la poste en monopole gouvernemental, en y ajoutant ensuite les télégraphes (sauf les télégraphes sous-marins) et les téléphones. Plusieurs ont également imposé les transports par voie ferrée, ces taxes sont en quelque sorte connexes et pèsent sur les transactions agricoles, commerciales et industrielles.

Les communications établies par la poste et ses annexes sont de la plus grande importance économique et sociale, en ce que, grâce au développement des relations de toute nature, elles constituent peut-être l'agent le plus actif du progrès.

Une question préliminaire est de savoir si le service de la poste doit être monopolisé au profit de l'Etat. La réponse doit être affirmative, à cause des conditions d'exécution dans lesquelles le transport des correspondances doit être effectué, et qui exigent la rapidité, la régularité et la discrétion, conditions qui sont mieux remplies par l'Etat que par des associations privées. Quoique non partisan de l'extension des attributions de

l'Etat, on doit cependant reconnaître qu'il est préférable, dans l'intérêt général, qu'il se charge du service des correspondances de toute nature. C'est particulièrement vrai pour les télégraphes lesquels exigent une installation matérielle qui ne pourrait avoir lieu qu'avec l'autorisation et le contrôle du gouvernement également nécessaires pour l'exploitation. Il serait inadmissible que les communications d'Etat fussent confiées à d'autres personnes que des agents du gouvernement. Dans les pays comme l'Angleterre, où les télégraphes avaient été laissés aux mains de compagnies privées, l'Etat a dû les racheter. Il vient d'en être de même pour les lignes téléphoniques principales qu'il a acquises en 1897. Les raisons péremptoires en faveur du monopole nous dispensent d'examiner si la concurrence des industries libres ne rendrait pas les mêmes services que l'Etat et à meilleur marché, ce qui est peu probable, car les entreprises de ce genre ne manqueraient pas, après une courte lutte, de se syndiquer et d'imposer leurs prix au public. Ajoutons que le monopole des postes et télégraphes aux mains des Etats a permis de conclure des conventions internationales, ainsi que l'Union postale et l'Union télégraphique qui fonctionnent à Berne, pour l'étude des questions d'intérêt général qui se rapportent à ces deux grands services publics mondiaux. Chacune de ces unions a rendu les plus grands services. Enfin, le service de l'exploitation des chemins de fer, autre forme de correspondance et de transport, a été également l'objet d'une entente entre les divers pays continentaux qui ont fondé à Berne un service international analogue aux deux précédents.

Le service de la poste et ceux qui lui sont connexes étant faits par l'Etat, il est juste que celui-ci perçoive une

taxe sur les correspondances de toute nature, afin de se rémunérer de ses dépenses. Cette taxe, par définition, ne devrait représenter, en principe, que l'équivalent du service rendu. Cependant l'Etat s'est toujours écarté de cette pratique si avantageuse pour le contribuable, et ce n'est que depuis une vingtaine d'années que, en France, les droits de poste, etc., par suite de leur taux peu élevé, peuvent être considérés, sauf un léger bénéfice par l'Etat, comme l'équivalent du service rendu. Nous avons donné plus haut les raisons pour lesquelles on ne doit taxer que d'une manière modérée les correspondances, tant au point de vue des intérêts matériels qu'à celui des intérêts intellectuels; il résulte de ces considérations que les services dont il s'agit doivent plutôt être considérés comme des organismes d'utilité publique de première nécessité que comme des instruments de fiscalité.

C'est d'Angleterre qu'est venu le premier exemple de réforme fiscale, en 1839, sur la proposition de Rowland Hill, et qui a consisté dans l'unification à 0',10 (un penny) des taxes postales pour tout le Royaume-Uni, lesquelles s'élevaient auparavant jusqu'à 0',75, suivant la distance.

C'est le même système qui était autrefois appliqué en France depuis l'établissement définitif du service postal, sous Louis XIII, jusqu'en 1848 où les tarifs furent fixés d'après deux éléments, la distance et le poids. Cette application du principe de la proportionnalité qui semble toute naturelle au premier abord ne se justifie pas dans le cas actuel, parce que la plus grande dépense du service des postes est occasionnée par la manipulation des lettres, et que celle-ci est à peu près la même pour toutes, quelle que soit leur destination, sauf en ce qui concerne celles pour l'étranger. Ce système défectueux fut maintenu avec de nombreuses variations dans les tarifs jus-

qu'en 1848. De cette époque date l'établissement d'une taxe uniforme pour toute la France ; elle fut fixée à 0',20. Depuis elle a subi plusieurs variations et est actuellement, depuis la réforme accomplie en 1878, de 0',15 par lettre du poids de 15 grammes.

Nous devons considérer quel a été le résultat de cette réforme au double point de vue du développement des correspondances et des recettes. Sur le premier point, la circulation intérieure augmenta de 50 % pendant les six premières années, de sorte qu'à la fin de 1883 le *produit brut* fut égal et même légèrement supérieur (78 millions) à celui d'avant la réforme (77 millions). Mais le *produit net*, c'est-à-dire l'excédent de recettes qui atteignait 47 700 000 fr. en 1877, ne put être de nouveau obtenu qu'en 1888, c'est-à-dire après plus de onze années.

Ces chiffres montrent que, contrairement à une opinion souvent exprimée par des personnes que leur situation devrait garder d'une telle erreur, journalistes, hommes politiques, que toute réduction de tarifs est suivie d'une diminution de recettes, malgré l'augmentation de la circulation. Des résultats analogues ont été observés lors des abaissements de taxe en Angleterre en 1840, en Belgique en 1870, en Autriche en 1866 et en France en 1849 et en 1854. Dans tous ces cas, il a fallu un certain nombre d'années avant de pouvoir obtenir le revenu net d'avant la réforme. Cependant on a des exemples de réduction de taxes amenant un tel accroissement de rendement que non seulement l'Etat n'est pas en perte, mais qu'il obtient même une plus value importante de recettes. C'est ce qui s'est produit en France lorsque, en mai 1878, la taxe télégraphique intérieure a été abaissée. Tandis que la perte probable était évaluée à 1.200.000 fr. pour la première année, le Trésor obtint au contraire

une plus value de 3.720.000 fr. Le produit brut a presque doublé depuis 1877, où il était de 19 millions, pour s'élever en 1895 à 37.721.000 fr.

Comme le dit très bien M. Cauwès... « on conçoit qu'il ne puisse y avoir aucune mesure quant aux résultats financiers d'une réduction de taxe. Ils dépendent à la fois du niveau de la taxe primitive, de la réduction consentie et de l'opportunité de la réforme par rapport au besoin d'expansion des correspondances. Ce besoin est d'ailleurs déterminé par diverses causes : les plus importantes sont le développement de l'instruction, la fréquence des voyages résultant des facilités de transport, l'essor de l'industrie et du commerce. On peut donc juger quelle relation étroite existe entre la circulation postale et le développement économique et intellectuel (1). » On a pu dire avec raison que la poste et le télégraphe sont le thermomètre de la puissance économique des peuples.

Si, à cet égard, on classe les pays d'après le nombre de lettres par habitant, l'Angleterre tient la tête avec 46; puis vient la Suisse avec 27 où, soit dit en passant, le service postal est remarquablement organisé pour donner au public toutes facilités ; puis viennent l'Allemagne et le Canada 21, le Danemark et la France, avec 19, les Pays-Bas, la Belgique et l'Autriche. Une des causes du faible rang occupé par la France tient à ce que, malgré les sérieux progrès accomplis depuis une vingtaine d'années, les facilités postales y sont encore insuffisantes. Ainsi, par exemple, pendant que la Suisse a en moyenne un bureau de poste par 900 habitants et par 13 kilomètres carrés, la France compte 5500 habitants et 72 kilomètres carrés par bureau.

(1) *Cours d'économie politique*, 3^e édition, t. iv, p. 35.

Le bureau international de l'Union postale à Berne vient de publier l'état des recettes et dépenses du service postal et télégraphique dans les différents pays du monde qui nous offre des renseignements financiers intéressants et dont nous extrayons les chiffres suivants.

L'Allemagne réalise les plus fortes recettes postales. Elle a reçu 486 732 300 fr. et dépensé 469 505 243 fr. soit un faible excédent de 17 millions.

Les États-Unis suivent avec 398 876 312 fr. de recettes et 449 690 014 fr. de dépenses accusant un déficit de près de 51 millions.

Après vient l'Angleterre avec une encaisse de 284 882 076^l, d'une part et 202 021 825 fr. de l'autre, réalisant ainsi un bénéfice qui dépasse 82 millions. (Pour l'exercice se terminant au 31 mars 1897 ce bénéfice net s'est élevé à 94 077 725 fr., chiffre qui n'avait jamais été atteint jusqu'ici. La poste seule produit ce bénéfice, car les télégraphes donnent une moins value de 35 280 000 fr.). En Angleterre, comme en France, ce sont les bénéfices réalisés sur la correspondance postale qui permettent de procurer aux contribuables les autres modes de transmission sans charger le budget.

Enfin la France se place au quatrième rang ; elle a reçu 226 634 250 fr., et déboursé 174 063 872 fr., soit pour l'exercice considéré ici un bénéfice qui dépasse 52 millions et demi de francs.

Viennent ensuite :

La Russie avec 160 290 628 fr. de recettes et 116 595 628 fr. de dépenses soit un excédent de plus de 43 millions et demi. Dans ce pays, la circulation postale et télégraphique est loin d'être en rapport avec le chiffre de la population, qui dépasse 100 millions d'habitants, ce qui tient en partie au peu de développement de l'instruction.

L'Autriche, avec 113711877 fr. de recettes et 105196020 fr. de frais, soit un faible excédent d'un peu plus de 8 millions et demi.

Les recettes descendent ensuite à 50 millions avec l'Italie, à 49 millions avec la Hongrie, à 29 millions avec le Japon, à 25 millions avec la Suisse, qui n'a, remarquons-le, qu'une population de 3 millions d'habitants; à 23 millions avec l'Espagne, à 19 millions avec le Canada et la Belgique; à 16 millions avec les Pays-Bas; à 13 millions avec la Suède.

Il résulte de ces chiffres que, dans la plupart des grands pays, les tarifs du service de la poste, au lieu d'être fixés par l'Etat au prix de revient, sont majorés d'un certain taux qui constitue un impôt d'ailleurs en général assez faible, très facilement supporté, et qui n'est admissible qu'à cette condition. De plus, les recettes nettes ne sont pas toujours aussi élevées qu'elles le paraissent; c'est ainsi qu'en France, notamment, le service des pensions du personnel postal ne figure pas aux dépenses, bien qu'il ne soit que très insuffisamment couvert par les retenues subies par le personnel en vue de la retraite; le surplus de la dépense tombant à la charge du budget pour une somme qu'il n'est pas facile de déterminer. Ce serait même, disons-le en passant, un système à recommander que celui consistant à faire figurer en regard des recettes des divers monopoles exercés par l'Etat, les *dépenses totales, directes et indirectes* auxquels ils donnent lieu. Les administrations seules peuvent faire cette ventilation. L'excédent de recettes est surtout utile en ce qu'il peut constituer le meilleur instrument des réformes postales qu'il nous reste à examiner.

RÉFORMES.— Bien que considérablement amélioré depuis vingt ans, le service des correspondances laisse encore

néanmoins beaucoup à désirer, surtout au point de vue des facilités données au public et de la régularité dans les distributions de toute nature. Parmi les réformes à réaliser les unes n'entraîneraient qu'une faible dépense, tandis que les autres pourraient causer au Trésor un déficit qu'il importe de réduire au minimum par des mesures *ad hoc*. Ces diverses réformes sont les suivantes :

1^o Amélioration du service télégraphique au point de vue de la plus grande rapidité de transmission et de la livraison des dépêches qui éprouvent parfois des retards invraisemblables. Cette amélioration pourrait facilement être obtenue par des modifications d'ordre intérieur.

2^o Facilités données au public pour l'envoi des petits paquets, échantillons, etc. Il suffirait de simplifier certaines formalités relatives au mode d'emballage et qui sont pour le public une source d'ennuis. A l'étranger, ces envois, grâce à la facilité d'expédition, sont excessivement nombreux et rendent les plus grands services, tant aux commerçants qu'aux particuliers. Ici, encore, il suffirait de réviser quelques règlements trop vieux. Ce serait l'affaire d'une étude et de l'envoi d'une circulaire au personnel.

3^o Améliorer le service des colis postaux au point de vue de la régularité de transmission. Cette excellente création qui pourrait rendre tant de services, surtout depuis que le poids des colis a été élevé à 10 kilog. pour l'intérieur, laisse complètement à désirer au point de vue de l'exécution. Non seulement la livraison en est très irrégulière, mais encore ils sont loin d'arriver toujours intacts aux destinataires. Enfin, le public n'a aucun recours à exercer avec chance de succès, soit pour retard, soit pour cause de manquant, si dans ce dernier cas, pour une cause quelconque, il n'a pas vérifié

le contenu du colis lors de la réception. Par suite des nombreux inconvénients que présente le service des colis postaux, le bien qu'on en attendait se trouve presque complètement annihilé au grand dommage du développement si désirable des relations commerciales directes entre producteurs et consommateurs.

4° Colis postaux agricoles. Une amélioration qui serait également très désirable consisterait dans la création de colis postaux agricoles analogues à ceux déjà en usage dans d'autres pays. Sur l'initiative de M. Bozérian, député, il a été constitué en 1896 une commission extra-parlementaire chargée d'étudier les questions relatives à ce nouveau service, dans le but de mettre directement en rapport le producteur agricole et le consommateur urbain, de développer dans les campagnes l'agriculture maraîchère, et d'améliorer les conditions d'existence des familles dans les villes en supprimant la part importante de bénéfice prélevée par les intermédiaires. Le *Journal Officiel* du 21 juin 1896 a publié le rapport rédigé par M. Henry Haguet au nom de cette commission et dont voici les conclusions.

La Commission a émis l'avis :

I

Qu'il y avait lieu de repousser le système belge dit de la gratuité.

II

A. — Qu'il y avait lieu d'introduire en France, comme il a été fait en Belgique et en Angleterre, un régime spécial pour une catégorie de denrées d'une nature spéciale, auxquelles on pourrait donner le nom de denrées agri-

coles, et qui devraient comprendre notamment : les œufs, les beurres, les crèmes, les fromages, les fruits et légumes, le lait, les volailles mortes, le gibier abattu, le miel, les viandes, la charcuterie, les graisses, etc.

B. — Qu'il conviendrait, pour les denrées agricoles — ainsi désignées dans une liste limitative, dressée d'un commun accord par le Gouvernement et les administrations de chemins de fer — de réduire immédiatement le timbre à 10 centimes, comme pour les colis postaux, après avoir obtenu conjointement des compagnies l'abandon pour les mêmes marchandises transportées au tarif des denrées, du droit d'enregistrement de 10 centimes.

C. — Qu'il conviendrait de demander, en outre, aux compagnies, de faire l'essai, soit isolément, soit par groupes, de tarifs spéciaux réduits dits : tarifs des colis agricoles, établis d'après le système des zones, pas trop distantes les unes des autres et de 100 kilomètres environ.

Ces tarifs spéciaux devraient s'appliquer aux colis d'un poids maximum de 50 kilogr. par coupure de 10 kilogr. environ, et comporter les principales conditions suivantes :

1° Les colis, portant bien lisiblement le nom de la gare destinataire et celui du destinataire lui-même, seraient expédiés dans les emballages d'un modèle concerté avec les compagnies, ou mieux dans des caisses légères, que le public pourrait se procurer, au besoin, dans les gares, et qu'il serait inutile de retourner ;

2° Le prix du transport, comprenant la remise à domicile, serait payé au départ, et constaté par l'apposition de vignettes spéciales, en vente dans les stations du réseau ;

3° Le transport et la livraison seraient faits dans les délais ordinaires de la grande vitesse ; en cas de perte ou

d'avarie, l'indemnité graduée serait fixée à un taux inférieur à celui prévu pour les colis postaux ;

4° La nature et la quantité des marchandises expédiées seraient désignées au départ sur des formules de déclaration à l'octroi, remises à l'agent du train ou appliquées sur l'une des faces extérieures du colis ;

5° La création pour les retours d'argent d'un tarif par zone, soumis à un droit de timbre de 10 centimes.

L'adoption des mesures proposées par la Commission rendrait les plus grands services ; mais à la condition que les colis postaux agricoles parviendraient aux destinataires dans les délais normaux et que, de plus, ils leur parviendraient *intacts*, ce qui sera difficile aussi longtemps qu'il y aura des vérifications à l'octroi, qui augmentent le nombre de mains entre lesquelles passent les colis et rendent presque impossible la fixation des responsabilités au cas si fréquent de manquants. Seule la suppression des octrois permettrait de tirer des colis postaux agricoles toute l'utilité qu'on en peut espérer ; autrement les « prélèvements » auxquels ils donnent lieu, de la part du personnel des entreprises de transport, seront longtemps encore un obstacle puissant au développement de cette institution.

6° Cartes-lettres avec réponse payée. Le système des cartes-lettres fermées actuelles constitue un progrès qui n'a pas encore été réalisé à l'étranger. Ces cartes-lettres rendraient encore plus de services, si elles pouvaient être accompagnées d'une autre devant servir à la réponse d'une manière analogue à ce qui a lieu pour les cartes postales avec réponse payée. Cette question avait été mise à l'étude à l'époque où M. André Lebon, étant ministre du Commerce et de l'Industrie, avait le service des Postes dans ses attributions ; il n'y aurait donc qu'à la reprendre.

Les diverses réformes ci-dessus indiquées seraient semble-t-il assez facilement réalisables et n'entraîneraient qu'une très faible dépense. Il reste à voir celles qui auraient une répercussion importante sur les recettes du Trésor et relatives aux abaissements de taxes.

7^o Réduction de 15 à 10 centimes de la taxe des lettres pour l'intérieur proposée par M. Delpeuch, alors sous-secrétaire des Postes et Télégraphes. Un amendement dans le même sens a été proposé par M. Chassaing lors de la discussion du budget de 1898. On pense que le développement de la correspondance résultant de cette réduction fournirait à un moment donné des suppléments de recettes de nature à compenser la perte momentanée que le Trésor éprouvera au début de la réforme.

Pour éviter la répercussion que la diminution des recettes exercerait sur le budget, M. Delpeuch proposait d'organiser une caisse spéciale, dotée par une avance de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui reverserait au budget l'équivalent de ce que lui ferait perdre annuellement la réduction de la taxe des lettres. Cette caisse spéciale rentrerait dans ses avances au moyen des augmentations de recettes provenant du développement de la correspondance au fur et mesure qu'elles se produiraient, ce qui, dans la pensée des auteurs de l'amendement, n'exigerait que quelques années.

Le tarif des cartes postales resterait le même, ce qui aurait pour conséquence leur abandon, attendu que, pour le même prix, on préférera employer la correspondance fermée.

L'augmentation du nombre des lettres, conséquence forcée de la réduction de la taxe, devant entraîner pour l'administration un surcroît de travail considérable, M. Delpeuch, en vue de cette éventualité, songeait,

comme compensation, à augmenter la taxe des imprimés; cette dernière est d'un centime, et l'on a calculé que l'expédition taxée à ce prix coûtait 4 centimes au Trésor. De plus, ce service surmène le personnel qui ne pourrait supporter la surcharge résultant de l'augmentation du nombre des lettres.

L'élévation de la taxe des imprimés — excepté les journaux —, et s'appliquant aux prospectus de tous genres, aurait pour effet d'en diminuer les expéditions, et par suite d'abrégé la besogne du personnel, de manière à lui permettre de faire face au surcroît de travail résultant du développement de la correspondance par lettres.

Ce projet de réforme donne lieu à diverses observations. Les excédents de recettes que l'administration des postes, télégraphes et téléphones verse tous les ans au Trésor proviennent uniquement des services postaux; car, si le télégraphe rapporte 37 millions, il en coûte 42. Quant aux téléphones qui coûtent 11 millions, ils n'en rapportent que 9 1/2. Le service des envois d'argent est dispendieux, et celui des imprimés est onéreux; c'est donc le service de la distribution des lettres qui est la seule source des excédents de recettes lesquelles depuis quelques années sont en moyenne de 50 millions. Dans ces conditions, l'abaissement du prix du port des lettres de 15 à 10 centimes pour l'intérieur, aurait pour conséquence une diminution de recettes annuelles que M. Voegeli, rapporteur du budget des postes pour l'exercice 1898, évaluait à environ 35 millions, à laquelle il faudrait ajouter l'excédent des dépenses provenant de la création de nouveaux bureaux et de l'augmentation du personnel résultant de l'accroissement prévu de la circulation. On ne saurait, en effet, essayer de trouver une compensation dans la diminution des imprimés résultant de leur surtaxe, ainsi

que le demandait M. Delpeuch. Ces imprimés rendent les plus grands services au commerce ; il serait donc d'une mauvaise politique économique d'en restreindre la circulation. Quant à déterminer quel serait l'accroissement du nombre des lettres après la réforme « on n'en peut rien savoir, dit M. Voegeli, mais ce qu'il est facile d'établir, c'est qu'il faudra qu'il double pour que se retrouve l'excédent encaissé à cette heure par le Trésor. Or ce doublement qui après la réforme dernière (celle de 1878) s'est opéré en 16 ou 17 ans, peut-on raisonnablement l'espérer avant une douzaine d'années, dans l'hypothèse la plus favorable. La réforme proposée sera donc pendant longtemps onéreuse pour le Trésor. » Dans ces conditions le rapporteur ne pensait pas que la réforme, en raison de la situation budgétaire, puisse être réalisé, et la commission se rangeait à son avis en repoussant l'amendement de M. Chassaing.

M. Turquan, l'éminent statisticien qui a publié récemment dans la *Revue rose*, une très intéressante étude sur la poste conclut ainsi au sujet de l'abaissement à 10 centimes de la taxe d'affranchissement des lettres et des conséquences financières à en prévoir :

« Il est hors de doute, dit M. Turquan, que la réduction à 10 centimes de la taxe postale n'entraîne les recettes postales à diminuer de près de 30 millions, dès la première année, mais dès la seconde année, d'après nos calculs, le trou comblé dans le budget des recettes ne serait plus que de 15 à 20 millions, dans la troisième année, il ne serait plus que de 5 à 10 millions. La quatrième année verrait le montant des recettes redevenir le même qu'au moment de la réforme tant désirée.

Il est vrai que pour combler ce déficit, qu'il est peut-être excessif, par prudence, d'évaluer à 50 ou 60 millions,

il faudrait attendre trois ou quatre nouvelles années; mais à partir de la septième année, nous sommes assurés que l'Etat tirerait des postes un bénéfice plus grand qu'aujourd'hui, si tant est qu'il doive légitimement tirer un bénéfice de l'exploitation postale; mais cette question ne doit pas être traitée aujourd'hui. Nous nous en tiendrons donc là sur ce qui concerne le besoin, la possibilité et les conséquences budgétaires d'une réforme postale. »

Pour nous, il faudrait, si on voulait opérer cette réforme, compter dans les premières années, pour éviter tout mécompte, sur un déficit d'environ 40 millions. Quelque désirable que puisse être l'abaissement de la taxe sur les lettres, il ne saurait avoir lieu dans les conditions proposées ci-dessus à cause de ses conséquences financières.

Ce n'est pas à dire qu'aucune réforme ne puisse être réalisée dans cette voie; seulement pour éviter toute perte au Trésor il importerait de n'y procéder que par étapes successives, en un mot de la « sérier », suivant l'expression de Gambetta, qui trouve encore ici son application.

Sans abaisser uniformément, d'un seul coup, de 15 à 10 centimes la taxe des lettres pour l'intérieur, on pourrait, au début, ne consentir cet abaissement que pour les lettres circulant par exemple à l'intérieur de la même ville, d'abord, puis du même département et enfin du pays tout entier. De cette façon, le déficit, par cela même qu'il serait très faible à chaque nouvelle réduction de taxe, serait assez rapidement couvert, on peut du moins l'espérer, par les accroissements successifs du nombre des correspondances qui en seraient la conséquence. Pour éviter tout mécompte, cette extension n'aurait lieu qu'au

fur et à mesure de l'obtention d'un produit net égal à celui antérieur à la réforme ainsi localisée. Il faudrait nécessairement attendre un certain nombre d'années avant de pouvoir passer d'un périmètre à l'autre ; mais, par contre, l'équilibre budgétaire ne serait pas affecté, et on pourrait dire que la réforme ainsi comprise se proportionnerait au développement de la correspondance d'abord urbaine, puis départementale et qu'elle se suffirait à elle-même. Si on trouvait que l'abaissement serait trop long à se faire sentir dans le pays, on pourrait à l'exemple de ce qui a lieu en Suisse, n'avoir pour l'intérieur que deux périmètres et deux tarifs : le premier comprenant chaque département, l'autre le reste du pays, la taxe réduite à 0 fr. 10 étant appliquée au premier et la taxe de 0 fr. 15 restant provisoirement applicable au second.

Un abaissement de taxe qui semble s'imposer est celui des cartes postales, simples ou doubles, destinées à la correspondance intérieure, et la création d'un modèle de carte postale à bon marché pour imprimés ou formules remplies à la main, tels qu'avis, prix courants, convocations, etc. N'est-il pas au moins étrange de payer 10 centimes pour une carte ne devant faire que quelques kilomètres à peine, aussi bien que pour une carte destinée à quelque contrée éloignée faisant partie de l'union postale ? Il y aurait lieu de réduire à 5 centimes le prix des cartes postales simples destinées à l'intérieur et de créer des cartes à 2 ou 3 centimes destinées aux formules imprimées.

Quant aux imprimés eux-mêmes, leur taxation présente une différence importante, suivant qu'il s'agit du transport des publications périodiques ou de celui des publications non périodiques qui est toute au désa-

vantage de ces dernières. Cette différence est très sensible :

Périodiques. . .	500 grammes	0,20
Non périodiques.	—	0,50
Périodiques. . .	1 kilogramme	0,40
Non périodiques.	—	1
Périodiques. . .	2 kilogrammes	0,80
Non périodiques.	—	2

De 80 centimes à 2 francs il y a de la marge comme le disait le spirituel Francisque Sarcey, dans un de ses « fagots » du *Temps*, et il ajoutait avec son bon sens ordinaire : « Qu'est-ce que cela peut bien faire à M. le directeur des postes qu'une publication soit périodique ou non, si elle a le même poids ? Encombrera-t-elle ou chargera-t-elle davantage ses voitures, parce qu'elle ne sera pas périodique ? » Il n'y a en effet aucune raison plausible à cette différence de traitement qui a pour conséquence de restreindre la circulation des ouvrages de librairie et d'empêcher le fonctionnement des bibliothèques circulantes.

Tous ces abaissements si désirables devraient être successifs, afin de ne pas compromettre l'équilibre budgétaire. Celui-ci serait assuré par l'adoption de la mesure proposée par M. Delpeuch, concernant le concours de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui comblerait provisoirement les déficits d'autant plus faibles que la réforme aurait lieu par étapes successives.

Nous croyons intéressant de donner à titre d'exemple, le tarif postal en vigueur en Suisse. On y verra l'application de mesures qui pourraient être utilement introduites chez nous.

Tarif postal Suisse.

I. Lettres et imprimés.

A. Pour la Suisse.

Lettres (jusqu'au poids) { dans le rayon local (10 km) en ligne directe). Fr.—.05	
maximum de 250 gr) pour les distances au-delà. » —.10	
Cartes postales { simples. » —.05	
{ doubles (avec réponse payée) » —.10	
Imprimés jusqu'à 50 gr » —.02	
Au-delà de 50 jusqu'à 250 gr. » —.05	
Au-delà de 250 jusqu'à 500 gr » —.10	
Les remboursements par la poste aux lettres sont admis jusqu'à la somme de fr. 50	
Provision (outre la taxe ordinaire) pour chaque fois fr. 10 . . . Fr.—.10	
Droit de recommandation » —.10	
La recommandation est admise pour tous les objets de la poste aux lettres (non compris ceux grevés d'un remboursement). Indemnité en cas de perte : 50 fr.; pour retard de plus d'un jour postal : 15 fr. Délai de réclamation : 90 jours.	
Les cartes postales et les imprimés insuffisamment affranchis ne sont pas expédiés.	

B. Pour l'Etranger.

valable pour tous les pays du monde.

Lettres affranchies par 15 gr. Fr.—.25	
Dans le rayon limitrophe 30 km en ligne directe de bureau à bureau) avec l'Allemagne. » —.10	
Cartes postales { simples. » —.10	
{ doubles (avec réponse payée) » —.20	
Imprimés (jusqu'au poids de 2 kg) par 50 gr. » —.05	
Droit de recommandation. » —.25	
Tous les objets envoyés par la poste aux lettres peuvent être recommandés.	

Ces taxes, en ce qui concerne la circulation à l'intérieur, sont, on le voit, beaucoup moins élevées qu'en France pour les services analogues. Il semble qu'on soit arrivé, en Suisse, au minimum de tarif applicable pour que les services postaux ne soient pas une cause de déficit. Le bénéfice qu'ils donnent est d'ailleurs très faible puisqu'il

n'atteint que 1 million et demi environ (1). Pour donner une idée complète du système nous reproduisons ici le tarif des messageries pour l'intérieur de la Suisse laissant de côté le tarif des objets destinés à l'étranger.

Messageries.

Pour la Suisse.

Taxe au poids.			Taxe à la valeur		
	affranchi	non affranchi	à ajouter à la taxe du poids		
jusqu'à 1/2 kg.	Fr. —.15	— . 30	jusqu'à Fr. 100	Fr. —. 05	
dep. 1/2 jusqu'à 2 1/2 kg	» —. 25	— . 40	» » 300	» —. 10	
» 2 1/2 » 5	» —. 40	— . 60	» » 500	» —. 15	
» 5 » 10	» —. 70	1. —	» » 600	» —. 20	
» 10 » 15	» 1. —	1. 50	» » 800	» —. 25	
» 15 » 20	» 1. 50	1. —	» » 1000	» —. 30	

Les remboursements sont admis jusqu'au montant de 300 fr.

Des tarifs aussi réduits ont pour conséquence une très grande activité dans la circulation qui rend les plus grands services au commerce. Notre situation budgétaire ne nous permettra pas, d'ici longtemps encore, d'imiter la Suisse en appliquant des taxes aussi faibles; tout au moins pourrait-on essayer de se rapprocher du but à atteindre en pratiquant chez nous des abaissements de tarif prudemment échelonnés (2).

(1) En 1899, le produit net s'est élevé, par exception, à 2788439 fr., soit 1744302 fr. de plus qu'en 1898 où il n'avait été que de 1044137 fr.

(2) Le service télégraphique laisse également fort à désirer, tant comme rapidité de transmission que comme organisation. Actuellement 23 800 communes n'ont pas encore de service électrique, et cependant parmi elles plus de 350 sont le siège d'une recette des postes et 3 400 possèdent plus de 1 000 habitants. Et encore nous ne parlons pas de nos câbles sous-marins, pour lesquels des crédits spéciaux ont dû être demandés afin de remédier à notre infériorité trop évidente vis-à-vis de l'étranger.

Pour les téléphones, on peut faire les mêmes observations; notre infériorité est également manifeste par rapport à nos voisins. Quant au prix d'abonnement (400 fr. pour Paris) il est beaucoup trop élevé, quand on voit qu'il n'est que de 40 fr. en Suisse; aussi le téléphone y est-il très répandu.

Impôts sur les transports. — Les impôts sur les transports peuvent être examinés en même temps que les taxes sur les correspondances attendu qu'ils sont de même nature. Ces impôts, perçus sur le prix des transports des voyageurs, bagages et messageries à grande vitesse, ont un grand mérite, c'est la facilité de perception, attendu qu'ils sont recouvrés par les entreprises de transport en même temps que le prix du transport lui-même ; mais ils ont un grave inconvénient, c'est de ne pas être proportionnels à la valeur des objets transportés, en ce qu'ils grèvent lourdement les industries dont les produits ont beaucoup de poids et peu de valeur ; ils sont aussi très préjudiciables aux établissements dont les débouchés sont situés à de grandes distances du lieu de fabrication des produits. Un tel impôt gêne l'exportation, et cela malgré la restitution des droits perçus sur les objets exportés, attendu que l'impôt perçu sur le transport des matières premières qui ont servi à la fabrication de ces objets ne saurait être restitué ; il en résulte une situation d'infériorité du fabricant français vis-à-vis de ses concurrents étrangers non soumis dans leur pays au même impôt. Malgré toutes les raisons contre la taxation des transports, on y a eu néanmoins recours dans une forte proportion en France, depuis 1871 (art. 12 de la loi de finances du 16 septembre 1871), où cet impôt a rapporté jusqu'à près de 100 millions annuellement. On est heureusement revenu à une meilleure politique à cet égard ; l'impôt de 5 % sur les transports de marchandises par petite vitesse est supprimé depuis vingt ans ; l'impôt énorme de 23 % qui grevait la grande vitesse a été considérablement réduit depuis 1892 (art. 26 de la loi de finances du 26 janvier 1892), et à cette occasion des remaniements très heureux ont été réalisés dans les tarifs, en faisant

coïncider les dégrèvements d'impôts avec des réductions notables sur le prix des transports (1). Les résultats de ces excellentes mesures n'ont pas tardé à se faire sentir, et les recettes des compagnies ont augmenté dans de fortes proportions grâce au développement considérable du trafic qui a été la conséquence de cette double réduction. Il n'y a, par suite, qu'à persévérer dans cette voie aussitôt que les excédents budgétaires le permettront.

La conclusion à tirer de ce chapitre est qu'il est d'intérêt général, au point de vue de l'extension des relations de toute nature, agricoles, commerciales, industrielles et intellectuelles, d'avoir des communications (correspondances et transports) sûres, rapides et peu coûteuses. Sans laisser absolument de côté les considérations fiscales qui ont leur importance, il faut ne les placer qu'au second rang et leur préférer les intérêts supérieurs qui militent en faveur d'un abaissement des impôts sur les transmissions de toute espèce. C'est d'ailleurs la politique suivie par nos rivaux, et c'est une raison de plus pour y conformer la nôtre.

(1) Au point de vue budgétaire la perte a été considérable pour le Trésor. Le rendement de l'impôt sur les transports par grande vitesse des voyageurs et messageries qui avait atteint, en 1889, jusqu'à 99.185.725 fr., est tombé à plus de la moitié en 1893, après la réforme, où il ne fut plus que de 48.357.622 fr. Depuis, le produit de l'impôt s'est relevé de 1 à 2 millions par an ; il faudra donc encore un certain temps pour obtenir les mêmes recettes qu'avant la réforme, ce qui n'empêche pas que celle-ci n'ait été excellente, au point de vue de l'intérêt général.

CHAPITRE XV

IMPOTS SUR LES CONSOMMATIONS

§ I. — Généralités.

Les impôts de consommation, qui font partie des impôts indirects, autres que ceux déjà vus, tiennent une place considérable tant dans le budget de l'Etat français, auquel ils procurent actuellement 56 % de ses recettes, que dans les budgets des communes.

Ces taxes de consommation comprennent, par ordre d'importance budgétaire : les contributions indirectes sur les boissons, ainsi que divers autres droits, les droits de douane perçus à l'entrée, aux frontières, sur diverses denrées et marchandises, les monopoles fiscaux sur le sel, les tabacs (chap. XVII), les postes, télégraphes, téléphones (chap. XIV), les poudres et les allumettes, les droits sur les sucres, enfin certains droits de timbre sur la circulation des personnes et des choses. On peut ajouter à ces divers impôts les droits d'octroi perçus à l'entrée de certaines localités au profit de celles-ci.

Ces impôts indirects diffèrent des autres qui sont perçus à l'occasion d'un acte ou d'un fait, en ce qu'ils sont perçus à l'occasion d'une consommation. Dans ce dernier cas, le fisc fait payer l'impôt aux marchands et aux pro-

ducteurs, au moyen d'agents qui exercent une surveillance constante, et ces producteurs ou intermédiaires s'efforcent ensuite de rejeter l'impôt sur les consommateurs. Les marchandises se trouvent ainsi taxées, en plus des frais de production, d'une somme égale au montant de l'impôt payé par le marchand; d'où il résulte que le consommateur est taxé indirectement dans la plupart des cas.

Les impôts de consommation ont le grave inconvénient de porter principalement sur les objets de première nécessité d'un usage commun, ce qui est du reste le seul moyen de leur faire produire beaucoup. Les conséquences en sont désastreuses, puisque de tels impôts ont pour effet le renchérissement des aliments indispensables à la vie, et par cela même taxent les classes ouvrières bien plus en proportion de leurs besoins que de leurs revenus. Il en résulte que ces impôts sont contraires au principe de la proportionnalité, auquel toutes les taxes doivent être ramenées, afin d'exécuter comme défectueuses celles qui s'en éloignent.

§ II. — Impôts sur les boissons.

Les impôts sur les boissons constituent la plus forte recette des impôts indirects et occupent, par cela même, une place importante dans notre système fiscal. Le principe de la taxe en lui-même est absolument mauvais, et pour cette raison a toujours soulevé de nombreuses critiques. En effet, il est des denrées dont l'usage est absolument indispensable à l'homme et surtout à l'ouvrier, telles que le vin et quelques autres boissons secondaires qui présentent suivant les contrées le même caractère

d'absolue nécessité (1). Ainsi l'impôt sur les boissons est absolument condamnable à cet égard, et n'est admissible que si on peut ne le faire porter que sur les boissons non hygiéniques dont la consommation n'est pas indispensable. L'examen rapide de la législation en vigueur nous montrera qu'on est encore très loin de ce résultat.

Les droits sur les boissons, — les *aides* de l'ancien régime — supprimés en 1791 par l'Assemblée Constituante, en même temps que les autres impôts indirects, furent rétablis en l'an XII et ont été de nouveau fixés par la loi du 28 avril 1816, modifiée par de nombreuses lois ultérieures.

Ces droits comprennent : 1° Le droit de circulation ; 2° le droit d'entrée dans les villes comptant 4,000 habitants ; 3° le droit de détail ; ils s'appliquent spécialement aux vins, cidres, poirés et hydromels ; 4° le droit sur les spiritueux ; 5° le droit de fabrication sur les bières ; 6° le droit de licence pour la vente et la fabrication.

Le droit de circulation est exigé en cas d'enlèvement des liquides qui y sont soumis, sauf exception pour les expéditions faites du pressoir au cellier, au magasin d'un marchand ou chez un débitant payant le droit de détail. Pour pouvoir circuler le liquide doit être accompagné soit d'un *congé* quand le droit est acquitté à l'enlèvement soit d'un *acquit à caution* s'il n'est payable qu'à l'arrivée, soit d'un *passavant*, au cas d'exemption de droit, soit enfin d'un *laissez-passer* que se délivre lui-même l'expéditeur,

(1) On peut, il est vrai, nous opposer l'exemple des végétariens et des abstinents d'alcool. Sans parler de ceux qui pratiquent ce système comme moyen curatif, à la suites d'excès contraires, nous n'hésitons pas à déclarer, d'après notre expérience personnelle, que ce régime est tout à fait insuffisant pour les travailleurs manuels, à cause de l'affaiblissement de vitalité qu'on remarque au bout de peu de temps, et qui nous a fait y renoncer.

s'il n'y a pas de bureau au lieu du départ et qu'il échange au premier bureau, selon les cas, contre l'un des trois premiers papiers indiqués ci-dessus.

Le droit de circulation en ce qui concerne les vins seulement comprend un tarif gradué divisé en trois classes dans chacune desquelles le droit augmente en raison de l'éloignement du lieu de production.

Le *droit d'entrée*, dans les villes de 4000 habitants et au-dessus, varie suivant la classe du département et le chiffre de la population du lieu. Pour les boissons qui ne font que traverser la ville, de même que pour celles qui doivent être conservées plus de 24 heures pour être réexpédiées ailleurs, on fait usage d'un *passé debout*, dans le premier cas, ou d'une *déclaration de transit* dans le second; les droits consignés sont remboursés. Mais pour économiser l'avance de l'impôt, les commerçants peuvent user de la *faculté d'entrepôt*. Celui-ci est dit *réel* lorsqu'il a lieu dans un magasin sous la garde de l'administration, et alors le droit d'entrée n'est payé que lorsque les marchandises entrent dans la consommation locale; *l'entrepôt* est *fictif* quand il a lieu dans les magasins privés, qui sont alors soumis à l'exercice, c'est à dire au contrôle des agents du fisc, chargé de percevoir le droit sur les quantités manquantes.

Le *droit de détail* est perçu sur les manquants des ventes au détail faites par les débitants; il s'applique aux vins, cidres, poirés et hydromels. La perception a lieu, comme ci-dessus, au moyen de *l'exercice* auquel les débitants sont soumis, mais auquel ils peuvent se soustraire au moyen de l'abonnement. Celui-ci peut être soit *individuel* pour chaque débitant, soit par corporation quand il est voté par les deux tiers des débitants, ce qui le rend obligatoire pour tous, soit par *commune*, sur la demande du Conseil

municipal. Dans ce dernier cas, les droits de détail et de circulation sont remplacés par une *taxe unique*. Cette conversion est obligatoire pour les villes à partir de 10 000 habitants appelées *villes rédimées*. Enfin à Paris et à Lyon, la taxe unique s'appelle *droit de remplacement*, et tient lieu des droits d'entrée, de détail et de circulation.

Le droit de consommation sur les spiritueux, s'applique aux alcools, eaux-de-vie et liqueurs ; il est perçu, d'après la richesse alcoolique constatée. La perception en est assurée par les déclarations des distillateurs vérifiées sur place par les agents de la régie.

Quant aux alcools dénaturés, c'est-à-dire destinés aux usages industriels, ils payent une taxe de dénaturation.

Le droit de fabrication frappe les bières et autres boissons distillées et oblige ceux qui les fabriquent à déclarer 24 heures à l'avance chaque mise au feu de matière, sous le contrôle de l'exercice, sauf dans les villes à partir de 30.000 habitants, où les déclarations peuvent être remplacées par un abonnement annuel.

Le droit de licence est perçu sur tous ceux qui débitent ou qui fabriquent des boissons : marchands, brasseurs, bouilleurs, distillateurs ; il constitue un impôt distinct de la patente. Il est exigé comme ce dernier, pour chacun des établissements appartenant au même contribuable, et varie pour chacune des catégories de contribuables qui y sont assujettis.

DROIT DE CIRCULATION.

(Critique de l'impôt sur les boissons).

Il atteint tout approvisionnement en gros, c'est-à-dire supérieur à 25 litres ; il frappe donc, en règle générale, tout mouvement de boissons ; mais dans ce

système apparaissent immédiatement deux exceptions qui modifient complètement l'application du droit : d'abord le récoltant en est exempt pour les quantités qu'il fait transporter du pressoir au cellier, dans certaines limites territoriales déterminées; ensuite, toute personne munie d'une licence est également affranchie de l'impôt pour les boissons qui lui sont adressées. Dans ces deux cas, les boissons sont assujetties aux formalités de la taxe mais elles ne l'acquittent pas. Il résulte de ces exceptions que le droit de circulation se transforme en un droit de consommation qui n'atteint que la consommation de famille, sauf celle du récoltant. Suivant l'expression de M. Vignes. « C'est la seule taxe que supporte cette consommation dans les lieux non sujets aux droits d'entrée » (et d'octroi). Elle a pour effet d'exonérer des autres droits sur les vins 12 millions de personnes appartenant à la classe des propriétaires ou fermiers récoltants, ce qui laisse à désirer au point de vue de l'égalité devant l'impôt.

A la vérité c'est donc bien un droit général, parce qu'il frappe tous les vins qui circulent, sauf les deux exceptions indiquées; mais c'est un droit inégal en ce qui concerne les vins qui payent respectivement 1 fr., 1',50 et 2 fr. l'hectolitre suivant la classe du département à laquelle ils appartiennent, tandis que pour les cidres, poirés et hydromels le droit de circulation est uniformément de 0',80 par hectolitre.

Ce droit est une entrave à la circulation par suite des formalités qu'entraîne sa perception et pour cette raison il constitue un obstacle sérieux aux relations directes entre producteur et consommateur, le premier devant souvent parcourir une grande distance pour se procurer chez le receveur buraliste les titres de circulation qui lui

sont nécessaires. Il serait de toute justice, si on ne peut supprimer ce droit, du moins de le simplifier. M. Turrel, dans son projet de réforme de l'impôt sur les boissons (1), montrait que les projets antérieurs, exclusivement préoccupés des désirs du commerce, ont complètement négligé ce côté de la question. Il est certain que le droit de circulation pesant actuellement en principe sur tous les liquides, sa suppression serait équitable puisque tout le monde en profiterait ; mais par contre son maintien, en l'unifiant, et en simplifiant les formalités qui le rendent si difficile à supporter serait également juste, dans le cas où la situation budgétaire ne permettrait pas un dégrèvement aussi complet que celui proposé par M. Turrel.

Inconvénients du droit de détail. — Un premier inconvénient c'est l'élévation de son taux, qui est fixé à 12^r,50 % du prix de vente.

L'excuse donnée en faveur du droit de détail, c'est qu'il frappe surtout la consommation faite au cabaret, et que ceux-ci ne sont que trop nombreux, ce qui est malheureusement exact. Mais ce droit frappe en outre, et c'est là le principal reproche à lui adresser au point de vue de l'égalité, les boissons achetées par petites quantités, grevant ainsi le modeste consommateur d'une surcharge dont se trouve exempt celui qui peut s'approvisionner par quantités plus importantes. C'est un droit qui frappe le consommateur pauvre et épargne le consommateur aisé, ce qui est contraire au principe de la proportionnalité. De plus, ce droit de détail constitue une surtaxe perçue sur le vin dans les villes rédimées, dans lesquelles le droit d'entrée et le droit de détail sont remplacés par

(1) Proposition de loi ayant pour objet la réforme de l'impôt des boissons. Chambre des Députés, session de 1895, n° 1212.

un impôt appelé *taxe unique*, que, d'après son nom, on pourrait croire le seul perçu, ce qui cependant n'empêche pas le droit de circulation de frapper tous les vins et cidres qui y sont consommés. Il en résulte que dans les villes, au nombre de plus de 200, soumises à la taxe unique, le droit de détail constitue une surcharge d'impôt non justifiée.

Enfin le droit de détail est odieux à cause de son mode d'assiette, exigeant l'exercice chez le débitant, c'est-à-dire le droit de pénétrer chez lui et d'y visiter toutes les pièces, ce qui du reste est forcé ; ce droit étant perçu *ad valorem*, il est indispensable que l'administration se tienne au courant de toutes les opérations auxquelles se livre le débitant ; l'exercice ne pourrait disparaître que par la suppression du droit de détail. Rappelons que les débiteurs peuvent s'exonérer du droit de détail par l'abonnement avec l'administration, qui est déjà pratiqué dans une large mesure.

En ce qui concerne le *droit d'entrée* perçu sur toutes les boissons dans les villes à partir de 4000 habitants, l'inégalité de l'impôt est flagrante, les villes étant divisées en sept catégories, d'après le chiffre de la population agglomérée. Ainsi nous trouvons huit tarifs différents en ce qui concerne les cidres et poirés ; et pour les vins, il faut multiplier ce chiffre par 3, nombre de classes des départements, ce qui donne 24 tarifs pour les vins vendus en gros. Ajoutons le droit de détail, cela fait 25 tarifs. On voit par cette simple nomenclature combien la taxe sur les boissons est contraire au principe primordial proclamé en 1789 de l'égalité des citoyens devant l'impôt. Enfin ajoutons encore les droits qui frappent les boissons dans les villes ayant un octroi.

Les conséquences économiques de ce droit sont désas-

treuses, attendu qu'il renchérit le prix du vin surtout dans les villes éloignées des lieux de production, celles-ci étant situées dans les départements de la 3^e classe « si bien, disait M. Turrel, que c'est là où par suite de l'éloignement et du prix de transport qui en résulte le vin est déjà relativement cher que la lourdeur de la taxe le rend inaccessible aux classes laborieuses. Voilà pourquoi dans ce pays de France, le plus favorisé du monde au point de vue vinicole, la démocratie qui travaille est privée par le système en vigueur de la boisson nationale. » Il ajoute : « Au point de vue hygiénique le droit d'entrée a des conséquences extrêmement graves ; il vient, s'ajoutant aux droits d'octroi, rendre pour ainsi dire impossible le commerce des vins naturels à l'intérieur des villes, et provoque les falsifications de toute nature qui compromettent la santé publique. Si bien qu'à l'heure actuelle, dans l'intérieur de nos grandes villes, celui qui n'a que des ressources modiques est fatalement condamné à ne boire que du vin frelaté. »

La complication du système de l'impôt sur les boissons et ses conséquences anti-économiques et anti-hygiéniques n'ont d'égales que son injustice, et on s'explique facilement que cet impôt soit le plus impopulaire de tous, puisque, sauf quelques privilégiés, tout le monde a plus ou moins à en souffrir. Il y aura bientôt 25 ans, un homme dont le nom fait autorité disait : « les droits de circulation perçus sur les consommateurs qui peuvent faire des approvisionnements, c'est-à-dire les consommateurs les plus aisés, ont produit en 1876 42 millions et demi pour 21 millions d'hectolitres, soit 2 fr. 5 par hectolitre ; le droit de détail a donné une recette de 47 millions, ce qui a raison de 5 millions d'hectolitres

fait 9 fr. 25 par hectolitre. Cette progression est monstrueuse. (Vignes, *Traité des impôts*, p. 604).

Pour se conformer au principe de l'égalité, en matière d'impôt sur les boissons, il faudrait *unifier* les droits nombreux et variés qui les frappent, et faire cesser ainsi l'inégalité que nous avons fait ressortir entre les acheteurs par grandes quantités et les acheteurs en détail.

Mais cette première amélioration ne donnerait pas encore l'unification absolue; celle-ci ne pourrait être obtenue que par la suppression des droits d'entrée perçus pour le compte de l'Etat, dans les villes ayant plus de 4000 habitants. Une réforme rationnelle et complète devrait donc comprendre la suppression dont il s'agit, ce qui ne veut pas dire qu'elle puisse être immédiatement réalisée. Cette suppression ne pourra produire tout son effet que si elle est corrélative à un sacrifice consenti par les communes au moyen de l'abaissement notable, sinon de la suppression, des droits d'octroi perçus par un grand nombre d'entre elles, sur les boissons dites hygiéniques. Alors seulement le dégrèvement des boissons alimentaires sera réellement effectif.

§ III. — Réforme de l'impôt sur les boissons.

La réforme de l'impôt sur les boissons est très complexe, attendu qu'elle doit tendre à établir l'égalité des citoyens devant l'impôt, et en même temps tenir compte des nécessités budgétaires, sans laisser de côté les considérations hygiéniques.

La difficulté de cette réforme consiste principalement, ainsi que le dit M. Fleury-Ravarin (1), dans la diversité

(1) *La réforme des boissons devant le Sénat*, par M. Fleury-Ravarin, député. (*Revue politique et parlementaire*, février 1896.)

de les concilier. Ces intérêts sont ceux de l'agriculture vinicole, du commerce des liquides, et de l'industrie des alcools d'une part ; et d'autre part ceux de l'État et des communes, aux budgets desquels l'impôt sur les boissons fournit des sommes considérables.

Deux solutions se trouvent en présence ; l'une consiste dans le dégrèvement total, supprimant les droits de circulation, de détail et d'entrée ; l'autre comportant le dégrèvement partiel, portant sur les taxes qui atteignent la consommation, tout en conservant un léger droit de circulation. De ces deux solutions la première est assurément celle que nous préférierions, mais nous ne croyons pas devoir la préconiser, dans l'état actuel des finances, à cause de la brèche énorme qu'elle creuserait dans l'équilibre budgétaire et de l'incertitude de pouvoir remplacer les revenus dont elle priverait immédiatement l'État et les communes. On ne doit proposer une réforme que lorsqu'on a la certitude morale d'obtenir des compensations suffisantes pour faire face aux moins values qui doivent en résulter. Or, il est malaisé de trouver facilement les centaines de millions correspondant à une suppression radicale des droits sur les boissons ; pour cette raison on doit restreindre la réforme au dégrèvement des droits qui gênent le plus la consommation. En permettant à celle-ci de se développer on favorisera en même temps la production, sans désorganiser un système qui, malgré tous ses inconvénients, a pour lui l'avantage appréciable de fournir un rendement considérable et certain. Ainsi restreinte, la réforme semble immédiatement réalisable, attendu qu'il serait relativement facile de se procurer les sommes destinées à compenser le déficit résultant du dégrèvement partiel.

D'un autre côté, en la limitant, il est à craindre que

la réforme ne profite qu'aux débitants. Cependant si l'abaissement des taxes atteignait 10 centimes par litre, la concurrence entre les marchands de vin ferait baisser les prix de vente au détail, on peut du moins raisonnablement l'espérer.

Reste à considérer l'intérêt de la viticulture. Si la situation des finances nationales et locales permettait à l'Etat et aux principales villes de consentir au dégrèvement total des droits actuellement perçus par chacun d'eux, le prix du litre pourrait être abaissé dans les grandes villes de 10 à 22 centimes. Avec une telle réduction on pourrait voir le prix du litre varier de 30 à 50 centimes, et le vin tiendrait ainsi dans la consommation la place d'un aliment de première nécessité qui lui appartient; ce serait pour le plus grand bénéfice de la production viticole, qui intéresse une si grande partie du pays. Mais, aussi longtemps que les droits d'octroi atteindront et même dépasseront les droits perçus par l'Etat (comme c'est le cas à Paris), les bienfaits d'un dégrèvement de la part de ce dernier ne se feront que faiblement sentir. Mais, au début, il faudra sans doute se contenter d'un dégrèvement des taxes perçues par l'Etat.

Les moyens propres à réaliser cette réforme partielle sont, d'après M. Fleury-Ravarin, l'élévation des droits sur l'alcool, la suppression du privilège des bouilleurs de cru et le relèvement du taux des licences des débitants.

Elévation du droit sur l'alcool. — Elle se justifie par le double but d'enrayer le développement de la consommation d'une substance qui est nuisible, et de fournir au Trésor une partie des sommes nécessaires pour permettre un dégrèvement qui favorise la consommation des boissons dites hygiéniques, ou plus exactement alimentaires. Mais il faut procéder avec prudence, parce

que, en frappant l'alcool de droits très élevés, on risque d'exciter le développement déjà énorme de la fraude, de restreindre la consommation, et finalement de priver le Trésor du plus clair des ressources destinées à combler le déficit du dégrèvement. On semble n'avoir pas tenu compte de ces considérations importantes dans les divers projets de réforme de l'impôt sur les boissons, élaborés depuis 1875. M. Fleury-Ravarin est dans les véritables conditions pratiques de réussite, en proposant de porter le droit sur l'alcool pur de 156 fr. l'hectolitre à 200 fr. et en conservant un droit de circulation de 1^{fr}50 sur les vins. Déjà, au taux actuel, la fraude est considérable, malgré les dépenses qu'elle occasionne. Que ne pourrait-on pas craindre avec des droits beaucoup plus élevés, tels que ceux qui existent dans d'autres pays? La consommation y a tellement baissé qu'on a dû abaisser ou suspendre la taxe, c'est ce qui s'est produit en Italie et en Angleterre. Il faut donc se garder d'une élévation trop considérable des droits.

La diminution de la consommation s'observe, en effet, immédiatement dès que, par suite de la surélévation des droits, le prix du petit verre, qui est le principal mode de consommation au détail, se trouve élevé de 10 à 15 centimes. Pour se récupérer du montant de l'impôt et conserver le prix antérieur qui est en quelque sorte traditionnel en France, le débitant se trouve dans l'alternative soit de diminuer la contenance du petit verre, soit d'abaisser le titre de l'alcool. C'est à ce dernier parti qu'il s'arrêtera de préférence, ainsi que l'a constaté M. Léon Say pour les débits de Paris, à la suite de la surtaxe de 1871; mais cette réduction de la force alcoolique correspond nécessairement à une diminution de la vente de l'alcool, et prive l'Etat des recettes correspondantes.

Quant à la compensation qui pourrait en résulter au point de vue de l'hygiène, il ne faut pas trop se faire d'illusions.

Écoutons ce que disait à ce sujet le regretté M. Burdeau. « Le prix des liqueurs alcooliques est fixé par l'usage, et ne compte guère de variations, surtout dans le détail qui en emploie la plus grande partie. Quoi que puisse faire le fisc, le petit verre de cognac se vendra toujours deux sous. Le marchand qui augmenterait le prix du petit verre, fût-ce d'un sou, qui en diminuerait la contenance, fût-ce d'un centilitre, perdrait sa clientèle sur l'heure. Comment se tirera-t-il d'affaire ? Oh, bien simplement. Le cognac du commerce est aujourd'hui à 45 %, 42 %, 40 %, selon les régions et les marchands. On l'abaissera à 35 %, 32 %, 30 %. Il est vrai que le produit obtenu manquera un peu de force et ne grattera plus autant le palais ; mais il y a des remèdes à cet inconvénient : l'alun, le vitriol et quelques autres drogues non moins salutaires n'ont pas été inventés pour les chiens. En résumé on aura donc abouti à rendre pires encore les liqueurs alcooliques, principalement celles qui se vendent au détail, et cela sans accroître les recettes du Trésor. »

Quant à la fraude, il est certain que la surélévation des droits résultant des impôts d'Etat et des taxes locales est pour elle un appât irrésistible, tant elle est facile à pratiquer ; l'alcool pouvant être obtenu au moyen des appareils les plus rudimentaires, rendant la surveillance presque illusoire, puisqu'elle devrait s'exercer sur 7 à 800 mille personnes. Il y a de ce côté encore un sérieux mécompte à redouter dans le rendement à attendre de la réforme.

Suppression du privilège des bouilleurs de cru. — Pour que le dégrèvement des boissons hygiéniques soit en partie compensé par le supplément de taxe demandé à l'alcool, il est absolument indispensable de l'appliquer à toute

la matière imposable, sans aucune exception, c'est-à-dire de soumettre à l'impôt tous les producteurs d'alcool, quels qu'ils soient. L'adoption de cette mesure doit nécessairement entraîner la suppression du privilège dont jouissent actuellement les bouilleurs de cru, et qui n'est nullement justifié.

Le privilège des bouilleurs de cru consiste en ce que le propriétaire de vignes et de vergers peut fabriquer et consommer en toute liberté l'alcool provenant de sa récolte de raisins et autres fruits, pourvu que ce soit dans l'intérieur de sa propriété. Le propriétaire échappe ainsi à la surveillance de la régie pour sa fabrication et à la charge de l'impôt pour sa consommation. « Le privilège des bouilleurs de cru constitue une monstruosité dans un pays démocratique où le sentiment de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt est si profondément enraciné. C'est un vestige du régime censitaire. Il ne faut pas oublier, en effet, que lorsque le privilège a été établi, le pouvoir législatif était exclusivement aux mains des propriétaires. Ce sont eux qui ont été les maîtres en France pendant la Restauration et le Gouvernement de juillet, et ils ont trouvé bon de s'affranchir des mesures fiscales qu'ils votaient pour le commerce (1). »

En dehors du principe de l'égalité devant l'impôt qu'il viole ouvertement, le privilège des bouilleurs de cru donne une situation privilégiée au propriétaire de vignes et de vergers au détriment des agriculteurs produisant la betterave, le blé et les pommes de terre, attendu que l'alcool provenant de ces matières est soumis à la taxe. Même inégalité à l'égard des consommateurs, puisque le propriétaire récoltant consomme en franchise

(1) M. Fleury-Ravarin, *art. cité*, p. 274.

de droits, tandis que l'ouvrier buvant un petit verre de « tord boyaux » dans un « assommoir » supporte un impôt considérable.

La fraude reprochée en général aux bouilleurs de cru consiste en ce que « sous le couvert de l'immunité que leur concède la loi, beaucoup de bouilleurs de cru fabriquent de l'alcool avec *des matières d'achat*, telles que vins étrangers, raisins secs, figues, caroubes, etc., et sont ainsi de véritables bouilleurs de profession : il est de notoriété publique que les quantités obtenues dépassent dans une forte proportion la production tirée de la récolte (1). C'est chez ces bouilleurs de cru que s'alimente le commerce malhonnête, sans avoir à payer les droits sur l'alcool. C'est là une source de fraude considérable dont il faut tenir compte dans les projets de surtaxe de l'alcool, cette dernière devant avoir pour premier effet de stimuler l'activité des bouilleurs de cru.

Pour se rendre compte approximativement du préjudice que le privilège des bouilleurs de cru cause au Trésor, on peut consulter comme l'a fait M. Charles Dupuy (2) les statistiques de la production pendant les 3 années de 1870 à 1872 qui ont précédé le fonctionnement de l'exercice, qui s'est élevé à 2 651 470 hectolitres, et pendant les 3 années de son application de 1873 à 1875, soit 2 924 092 hectolitres, ce qui donne pour la période d'exercice un excédent de 272 622 hectolitres, qui multiplié par 156^{fr}.25 donne un rendement supplémentaire de 42 millions et demi. Si on tient compte que, durant cette période, il n'y avait que 270 000 bouilleurs, tandis qu'ils sont actuellement 680 000, on peut en conclure que s'ils

(1) *Bulletin de statistique du Ministère des finances*, avril 1886.

(2) L'alcoolisme, les réformes et l'hygiène par M. Charles Dupuy, député. *Revue politique et parlementaire*, novembre 1896.

étaient soumis à l'exercice le produit dépasserait 100 millions. Ce chiffre peut être considéré comme un minimum, puisque M. Salis, dans son rapport sur la réforme des boissons, l'évalue à 120 millions. M. Léon Say évaluait à 80 millions la somme dont le Trésor est privé du fait de la fraude, mais il n'y aurait pas une grande exagération à le porter actuellement à 100 millions, comme le fait M. Fleury-Ravarin. M. Ch. Dupuy concluait en faveur de la surtaxe de l'alcool, de l'abolition du privilège des bouilleurs de cru, et du monopole de la rectification aux mains de l'Etat, dans l'intérêt de l'hygiène.

Le seul remède à une pareille situation est la suppression pure et simple du privilège des bouilleurs de cru, et l'assujettissement des récoltants fabricants d'alcool à la déclaration de leur fabrication à l'administration, laquelle devra être à même de la vérifier (sans recourir pour cela à la formalité de l'exercice), mais par un mode de contrôle s'exerçant dans le local de la fabrication et sur les appareils employés. De cette façon, les bouilleurs de cru rentreraient dans le droit commun.

On pourrait, reprenant d'anciens projets, notamment ceux de M. Léon Say, en 1888, et de M. Guillemet, en 1892 et 1894, obliger les bouilleurs de cru à venir distiller leurs produits dans un alambic public établi par l'Etat dans chaque commune ou dans chaque canton. Le contrôle des quantités et la répression de la fraude seraient plus faciles quand il n'y aurait plus 678 131 fabricants d'alcool (1) capables de se livrer à une contrebande lucrative (2).

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, juillet 1894.

(2) *Revue politique et parlementaire*, II, p. 473, article de M. Gabriel Desbats : *La réforme de l'impôt des boissons*, et le projet de M. Poincaré.

Tel est le seul procédé à employer pour permettre au Trésor de récupérer, par la surtaxe de l'alcool, une partie des moins-values résultant des dégrèvements d'impôts. Faute de l'employer, la surtaxe ne fera que constituer un encouragement à la fraude, dont la production, suivant M. Claude, sénateur des Vosges, est égale à la quantité taxée.

A la vérité, l'abolition du privilège des bouilleurs de cru sera difficile, parce qu'il y aura des intérêts particuliers froissés, mais on ne peut trouver aucune raison pour le justifier, et ce n'est pas la difficulté d'exercer la surveillance fiscale et un contrôle hygiénique qui doivent arrêter.

Surélévation du droit sur les licences. — Au nombre des mesures proposées pour la réforme de l'impôt des boissons, figure l'augmentation du taux des licences qui pourrait aller jusqu'au doublement, et l'extension de ce droit aux débitants de Paris pour qui la taxe de remplacement en tient lieu.

Actuellement le droit de licence est un droit fixe, quelle que soit l'importance de l'établissement auquel il s'applique. Il y a là un impôt analogue à la capitation, et injuste comme elle, puisqu'il ne tient pas compte des facultés des contribuables, ou plutôt des signes extérieurs qui semblent en être l'un des indices.

Pour rendre le droit de licence plus proportionnel, il serait préférable de le transformer en un impôt assis sur la valeur locative. Cette surtaxe pèsera, pense M. Fleury-Ravarin, sur les débitants; mais il ne faut pas oublier que ce sont eux qui tireront le premier bénéfice de la réforme, par suite de la suppression de l'exercice et du droit de détail ainsi que du dégrèvement des droits sur les boissons alimentaires (autres que l'alcool).

Ces dernières mesures doivent en effet avoir pour résultat immédiat une extension de leur commerce provenant du développement de la consommation, conséquence de la réforme.

L'augmentation du taux des licences aura en outre l'avantage, il faut du moins l'espérer, de faire disparaître les petits débits qui sont considérés comme étant les plus dangereux, au double point de vue de l'hygiène et des mœurs. « Il serait naïf de s'étonner, dit M. G. Bourcart, que plusieurs de ces débits dégénèrent en tripots, lieux de prostitution ou tout au moins de complaisance, où l'on s'ingénie à aplanir la transition entre la sobriété, la tempérance et la débauche ; et à procurer au vice, grâce à la condescendance de l'opinion, l'occasion revêtue des dehors d'une habitude presque décente (1). » Il suffit d'avoir fait son service militaire pour pouvoir affirmer l'exactitude de cette opinion, en ce qui concerne les villes de garnison.

Mais la question de la répercussion du droit de licence surélevé n'est pas pour cela résolue, et M. Desbats nous paraît l'avoir justement envisagée lorsqu'il dit : « Au point de vue du fond nous ne saurions admettre cette surélévation des licences qu'à titre provisoire et pour assurer dans les premières années l'équilibre de la réforme. La licence, en effet, est une superposition de la patente et ne se justifie, ainsi que l'indique M. Paul Leroy-Beaulieu, que par le « brutal intérêt du fisc. » Mais une fois le principe de la licence admis, il est de toute justice que ce droit atteigne tous les assujettis. C'est pourquoi nous approuvons pleinement la disposition de

(1) *Le péril de l'alcoolisme et les remèdes*, par M. G. Bourcart, professeur à la Faculté de droit de Nancy. *Revue politique et parlementaire*. Janvier et février 1896.

l'article 14 du projet qui y astreint tous les débitants de Paris, faisant ainsi disparaître un privilège que rien ne justifiait (1). »

Il faut bien remarquer que cette surélévation du droit de licence détruit pour une partie l'avantage que le consommateur au détail (le plus intéressant et celui que la réforme a principalement en vue) tirera de la réduction des taxes sur les boissons. Il est bien certain que la licence, comme la patente, fait partie des frais généraux du détaillant, et qu'il aura une tendance bien naturelle à s'en récupérer sur les consommateurs. Mais ce n'est pas sur l'alcool, déjà surélevé, qu'il pourra faire porter le poids de la nouvelle taxe, mais bien sur les boissons hygiéniques, de sorte que, en fait, le prix de celles-ci serait majoré non seulement du montant de la licence augmentée, mais encore d'une partie de la surtaxe de l'alcool. Pour cette raison, le doublement des licences, qui double une injustice, ne peut être admis que comme un procédé assez défectueux d'équilibre budgétaire. Quant à l'avantage déjà vu qui pourrait en résulter par la disparition d'un certain nombre de cabarets, si l'on peut s'en réjouir au point de vue hygiénique, on ne peut que s'en plaindre en ce qui concerne le rendement.

Conséquences financières de la réforme des boissons (2). — La réforme en supprimant les droits de détail et d'entrée, ainsi que les taxes qui en découlent telles que la taxe unique et la taxe de remplacement, occasionnera au

(1) *La réforme de l'impôt des boissons*, par M. Gabriel Desbats, *Revue politique et parlementaire*, juin 1897.

(2) Consulter à ce sujet un très intéressant travail de M. Ernest Boulanger, sénateur, *La Réforme des boissons*, dans la *Revue politique et parlementaire*, janvier et février 1897.

Trésor une perte qu'il est indispensable de chiffrer afin de trouver les ressources destinées à y faire face.

Le rendement total sur les vins et les cidres a été, en 1896, de 171 400 000 fr. en chiffre rond, soit pour les vins 156 400 000, et pour les cidres 15 millions dont il faut déduire pour apprécier la perte réelle du Trésor le droit maintenu de circulation, soit environ 32 millions, soit une perte totale de 139 millions.

Mais nous avons vu que pour être conforme au principe de l'égalité devant l'impôt, le droit de circulation (ou un droit équivalent) conservé provisoirement doit être unifié et porté à 1^{fr},50 par hectolitre; de même le droit sur les cidres devrait être abaissé de 0^{fr},80 à 0^{fr},75, pour que la réforme revête bien un caractère d'utilité générale.

Il en résultera pour le Trésor le produit suivant :

Vins $33\,293\,631 \times 1,50 = 49\,940\,446,50$

Cidres $6\,760\,108 \times 0,75 = 5\,070\,081$

55 010 527,50

Déduisant ce chiffre des 171 400 000, perçus par le Trésor en 1896, il reste 116 400 000 comme montant des sacrifices que la réforme coûterait au budget de l'Etat. C'est là une somme considérable, et cependant c'est à cette réduction qu'il faut consentir si on veut avoir une réforme qui fasse sentir ses heureux effets. Il reste à voir dans quelle mesure il serait possible de parer à un tel déficit par de nouvelles surtaxes.

En premier lieu on a proposé une surtaxe sur l'alcool en portant le droit actuel de 156,25 à 205 fr. A n'en pas douter, une telle surélévation amènera une diminution des quantités imposées, pour les trois causes indiquées par M. Boulanger : 1° parce que toute augmentation dans

le prix des objets en restreint la consommation ; 2° par suite du développement de la fraude ; 3° par suite de l'augmentation de la consommation du vin.

Au sujet de l'abaissement de la consommation de l'alcool et en prenant comme point de départ celle de 1896, soit 1 590 881 hectolitres, on peut raisonnablement prévoir une diminution de $\frac{1}{10}$, ce qui la ramènerait à 1 431 792 hectolitres, produisant au droit de 205 fr. 293 517 360 fr., soit une augmentation de 45 708 170 fr. sur le produit antérieurement perçu. Mais il faut déduire le montant des droits d'entrée perçus dans certaines villes, qui s'est élevé pour 1897 à 17 389 899 fr. soit 1 738 989. Par suite la plus-value à espérer est de (45 708 170 fr. — 1 738 989) 43 969 181 fr. Retranchons encore $\frac{1}{10}$ du total, pour parer aux éventualités pouvant résulter de la fraude et d'une bonne récolte, et il nous restera comme plus-value (43 979 181 fr. — 4 396 918) 39 573 063, en chiffre rond 39 600 000 fr. qui viendront en diminution du sacrifice de l'Etat de 116 400 000, en le réduisant à 76 800 000, soit en chiffre rond 77 millions.

Le projet compte en outre faire face à une partie du déficit résultant de la réforme en créant une surtaxe sur les vermouths et les absinthes. Ces surtaxes sont évaluées respectivement à 5 et à 20 millions. Mais pour éviter tout mécompte il y a lieu d'abaisser les prévisions de 25 %, c'est-à-dire de les ramener à 4 et à 15 millions ; c'est l'avis de MM. Boulanger et Desbats. Retranchant ces sommes du chiffre de 77 millions le sacrifice de l'Etat se trouve réduit à (77-4) 58 millions.

Reste le doublement du droit de licence qui étant actuellement de 13 500 000 fr. donnerait 27 000 000 fr. Mais il faut également compter ici sur une diminution de 10 % sur le rendement ; on obtiendrait ainsi une plus

value de 10 800 000 fr. (27 000 000 — 2700 000 — 13 500 000 fr. = 10 800 000 fr.). En ce qui concerne les débitants de Paris, au nombre de 27 000, en retranchant également le 1/10 on trouve 24 300 qui au taux de 100 fr. produiront 2 430 000 fr. L'ensemble du relèvement du droit de licence serait ainsi de 13 200 000 fr. mettons 13 millions, ce qui réduirait le déficit de la réforme à (58 millions — 13 millions) à 45 millions.

En dernier lieu, le projet que nous résumons mentionne une recette de 5 millions à provenir de nouvelles taxes sur les vins.

Mais ces nouvelles taxes sont à rejeter, puisqu'elles auraient pour effet de surélever le prix des boissons alimentaires, que la réforme a en vue de dégrever, et pour les mêmes raisons que celles invoquées contre le relèvement des licences.

La réforme des boissons, d'après le projet que nous venons d'analyser, n'occasionnerait donc au Trésor qu'un déficit de 45 millions. Ce ne serait pas payer trop cher une réforme promise depuis longtemps et qui s'impose par suite des nombreuses imperfections, pour ne pas dire iniquités, qui caractérisent notre système actuel d'impôt en matière de consommation des liquides.

La conclusion à tirer des considérations qui précèdent, c'est que, dans l'état actuel de nos finances, on ne peut faire la réforme des boissons que lorsqu'on se trouvera en présence d'excédents *réguliers* de recettes budgétaires capables de contrebalancer pendant les premières années le déficit que les dégrèvements causeront au Trésor. Ici encore, la réforme devra être sériée et se faire graduellement en commençant par les mesures les plus favorables aux consommateurs, de façon à pouvoir compter à la fois sur une plus grande extension du dé-

bit des boissons hygiéniques, en même temps que sur le maintien du produit, réduit aux plus justes prévisions, des impôts destinés à combler le déficit attendu.

Appendice.

La réforme des boissons vient d'être votée très rapidement par les Chambres (décembre 1900) d'après un nouveau projet présenté par le Gouvernement, et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1901. Voici les dispositions essentielles de la nouvelle loi :

D'après l'art. 1^{er} les droits de détail, d'entrée et de taxe unique, actuellement perçus sur les vins, cidres, poirés et hydromels sont supprimés.

Le droit de fabrication sur les bières est abaissé à vingt cinq centimes par degré-hectolitre.

Les vins, cidres, poirés et hydromels restent, quelle que soit la quantité, soumis au droit général de circulation, dont le taux, décimes compris, est fixé uniformément à un franc cinquante centimes par hectolitre pour les vins, et à quatre-vingts centimes par hectolitre pour les cidres, poirés et hydromels. Ce droit s'étend aux quantités expédiées aux débitants.

Les vendanges fraîches circulant hors de l'arrondissement de récolte et des cantons limitrophes, en quantités supérieures à dix hectolitres, sont soumises aux mêmes formalités à la circulation que les vins, et passibles du même droit à raison de deux hectolitres de vin par trois hectolitres de vendange.

Le droit de consommation sur les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, fruits à l'eau-de-vie, absinthes et autres liquides alcooliques non dénommés, est fixé à deux cent vingt francs par hectolitre d'alcool pur, décimes compris.

Les licences des débitants et marchands en gros de boissons, des brasseurs, des bouilleurs et distillateurs sont réglés conformément à un tarif annexé.

De plus, cette licence est imposée à tous les commerçants en boissons.

D'après l'art. 5, l'exercice des débits de boissons est supprimé. Cependant le paragraphe suivant porte que : Dans les communes où il n'existe pas de surveillance effective et permanente aux entrées, toute personne qui vend en détail des boissons reste seulement assujettie dans ses caves, magasins et autres locaux affectés au commerce aux visites des employés de la régie qui pourront effectuer les vérifications et prélèvements nécessaires pour l'application des lois concernant les fraudes commerciales et les fraudes fiscales.

L'une des dispositions de l'art. 9 consacre le privilège des bouilleurs de cru dans les termes suivants : les bouilleurs de cru qui distillent exclusivement les produits désignés par la loi du 14 décembre 1875 continuent à être affranchis de la déclaration de leur fabrication, sauf les exceptions prévues à l'article 10 ci-après.

Par contre, d'après l'art. 10, sont soumis au régime des bouilleurs de profession les bouilleurs de cru, qui, dans le rayon déterminé par l'article 20 du décret du 17 mars 1852, exercent par eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'associés la profession de débitant ou de marchand en gros de boissons.

Sont également soumis au régime des bouilleurs de profession les bouilleurs de cru qui font usage d'appareils à marche continue pouvant distiller par vingt-quatre heures plus de deux cents litres de liquide fermenté, d'appareils chauffés à la vapeur ou d'alambics ordinaires d'une contenance totale supérieure à cinq hec-

tolitres. Il leur est toutefois accordé une allocation en franchise de vingt litres d'alcool pur par producteur et par an pour consommation de famille.

Mais cependant il y a lieu de remarquer que : par dérogation au paragraphe précédent, les alambics ambulants peuvent avoir une contenance de plus de cinq hectolitres sans que les producteurs qui en font usage perdent le privilège des bouilleurs de cru.

Il y a lieu de signaler l'art. 15, d'après lequel la taxe de dénaturation de trois francs par hectolitre d'alcool pur établie par la loi du 16 décembre 1897 est supprimée. Elle est remplacée par un droit de statistique de vingt-cinq centimes.

Enfin l'article 15 porte que : le bénéfice du droit réduit de vingt-quatre francs par cent kilogrammes, déterminé par la loi du 27 mai 1887, sera limité aux quantités de sucres bruts ou raffinés employés au sucrage des vins, cidres ou poirés nécessaires à la consommation familiale des producteurs, et jusqu'à concurrence d'un maximum de quarante kilogrammes par membre de la famille et domestique attaché à la personne.

Ainsi que le montrent les textes ci-dessus, c'est l'alcool qui devra payer en grande partie les frais de la réforme qui dégrève les boissons hygiéniques. Cette réforme aura-t-elle pour résultat une diminution de la consommation de l'alcool et une extension de la consommation du vin ? C'est ce qu'il faut espérer. Quant aux résultats financiers, il est permis de craindre qu'ils ne répondent pas aux prévisions, par suite des facilités accordées aux bouilleurs de cru.

CHAPITRE XVI

LE MONOPOLE DE L'ALCOOL

§ I. — Le monopole de l'alcool

A l'occasion des projets de réforme de l'impôt, et spécialement de l'impôt sur les boissons, la question du monopole de l'alcool a été agitée à plusieurs reprises en France où elle a fait l'objet de propositions dues à l'initiative parlementaire. De plus, un décret du 20 octobre 1896, rendu sur le rapport du ministre des finances, a institué une commission chargée d'étudier les questions relatives à ce monopole.

Celui-ci existe d'ailleurs, dans certains pays où il fonctionne dans des conditions diverses. On peut, en effet, le concevoir sous trois formes : monopole de la fabrication, dans lequel l'Etat produit ou importe seul tous les alcools destinés à la consommation ; monopole de rectification réservant à l'Etat l'épuration de tous les alcools ; et enfin, monopole de vente, en vertu duquel l'Etat achète tous les alcools pour les revendre ensuite au public. Actuellement le monopole complet comprenant à la fois la

fabrication, la rectification et la vente n'existe dans aucun pays.

En Suisse (voir § 2) le monopole établi par la loi du 23 décembre 1896 s'applique uniquement à la vente en gros, et respecte la liberté des distillateurs de vins et de fruits indigènes.

En Russie, le monopole embrasse la vente en gros et en détail. Il a été introduit dans quatre gouvernements de l'Est en janvier 1895, puis étendu à partir de juillet 1896 aux neuf gouvernements du Sud et comprendra successivement tout le territoire de l'Empire.

En Hollande, le monopole, déjà ancien, remonte à 1862, et ne porte que sur la dénaturation des alcools d'industrie. Enfin, les Etats Scandinaves n'ont pas institué de monopole proprement dit, mais ils ont centralisé et spécialisé la vente des boissons alcooliques dans le but d'en restreindre la consommation, et ce sont les seuls qui y soient parvenus.

Ces diverses législations ont été adoptées tant dans le but de remédier aux effets désastreux de l'alcoolisme, que de fournir des ressources financières à l'Etat.

En France, les partisans du monopole de l'alcool comptent surtout y trouver la solution du problème fiscal. Ce n'est d'ailleurs pas d'aujourd'hui que cette question y est à l'étude. Dès 1887, la Commission du Sénat et une Commission extra-parlementaire chargées d'étudier les réformes relatives à la législation de l'alcool, et d'une manière générale au régime des boissons, avaient montré les dangers résultant pour la santé publique de la consommation de certains alcools. Toutes deux pensaient qu'il était de l'intérêt du Trésor en même temps que de l'hygiène de ne livrer au public que des alcools suffisamment rectifiés. C'est sur ce point spécial que

portent principalement les projets du gouvernement (1).

Si le monopole complet n'existe dans aucun pays, il a cependant été proposé en Allemagne par M. de Bismark en 1886. D'après ce projet, l'industrie privée serait restée chargée de la production de l'alcool brut, qui aurait été ensuite emmagasiné par l'Etat, ainsi que l'alcool étranger, pour être épuré, travaillé dans ses usines en vue de l'emploi en boissons alcooliques. La vente aurait eu lieu, soit directement, soit par l'entremise de débitants dépendant de la régie du monopole. L'adoption de ce projet eût entraîné des expropriations dont le montant était évalué à plus de 600 millions; la recette annuelle était prévue pour 375 millions de fr. Ce projet échoua, malgré l'intervention personnelle de M. de Bismark. Ce qu'on lui reprochait, surtout, c'était d'augmenter l'armée des fonctionnaires de plus de 200 000 personnes, à la merci de l'administration et devenant ses instruments, comme le sont déjà indirectement les divers débitants, en ce sens qu'elle peut leur retirer leur licence. On craignait d'accroître le pouvoir déjà si fort de l'Etat, et de voir chaque débit se transformer en bureau électoral. C'est en somme le système de la vente qui fit échouer ce projet de monopole.

(1) Voir *L'Impôt sur l'alcool dans les principaux pays*, par M. René Stourm, Guillaumin, 1886.

Voir également le remarquable rapport de M. Claude (des Vosges) sur le même sujet et l'atlas y annexé.

Voir *L'alcool*, par M. le Professeur Julius Wolf, traduit par M. Grandeau, docteur ès-sciences.

§ II. — Le monopole de l'alcool en Suisse (1).

La Suisse a été amenée à adopter le monopole de la vente de l'alcool, par suite de considérations morales, politiques et financières. Les premières se rapportent aux ravages de l'alcoolisme qui ne sont pas moins graves chez nos voisins qu'en France, et qui y sont également dûs à la consommation d'alcools provenant de pommes de terre et de grains, et insuffisamment rectifiés. En vain plusieurs cantons avaient tenté de réagir (2) par diverses mesures d'interdiction, de contrôle ou d'imposition de la fabrication et de la vente; mais leurs efforts s'étaient heurtés aux prescriptions de la Constitution fédérale garantissant la liberté commerciale et individuelle, et à l'interdiction pour les communes d'augmenter les « ohmgelds » (droits de consommation analogues à nos droits de douane ou d'octroi), perçus à la frontière cantonale sur les spiritueux. Il en résultait que les boissons alimentaires, vin, bière et cidre, supportaient des droits qui en augmentaient le prix et portaient ainsi atteinte à leur consommation au profit des « schnaps ». Le seul procédé pour porter remède à ce mal consistait à donner à la Confédération le droit de légiférer sur la matière.

(1) Voir *Le Monopole de l'alcool en Suisse*, par M. Numa Droz, ancien président de la Confédération Suisse, dans ses *Essais économiques*, p. 537 à 592.

Les chiffres sont extraits des rapports de la régie des alcools que nous devons à l'obligeance de M. le Dr Milliet, directeur de ce service, que nous supposons en être l'auteur, et qui sont des modèles de clarté

(2) On sait que chaque canton forme un petit Etat distinct dans la Confédération, jouissant d'une grande autonomie politique et financière pour toutes les matières que la Constitution n'a pas expressément réservées à la Confédération.

Quant aux considérations politico-financières, elles se rapportaient à l'interdiction pour les cantons, non seulement de surélever les « ohngelds » qui constituaient une entrave au commerce interne et international, mais encore à leur suppression, sans indemnité, au plus tard en janvier 1900, date fatale que les cantons ne voyaient pas arriver sans appréhension, puisqu'elle allait les priver de ressources budgétaires importantes.

Le Conseil fédéral se livra immédiatement à une enquête dont les résultats furent de délimiter dans la réforme la part revenant à l'initiative privée par l'institution d'établissements alimentaires et de tempérance, aux cantons par une législation répressive de l'ivrognerie et des falsifications alimentaires, et enfin à la Confédération en favorisant la consommation des boissons hygiéniques par le dégrèvement des « ohmgelds », et en imposant l'alcool, afin d'indemniser les cantons et de permettre en même temps le contrôle hygiénique de la rectification des spiritueux. Les Chambres fédérales adoptèrent les adjonctions constitutionnelles permettant de réaliser ce programme, et qui furent définitivement acceptées par le peuple Suisse en 1885, par voie de « referendum ».

En exécution de ce vote, le département de l'Intérieur soumit simultanément au Conseil fédéral trois projets de loi portant : le premier sur le système de l'imposition, le second sur celui du monopole d'achat et de vente, et le troisième sur le monopole de fabrication et d'importation. Ces projets avaient un caractère protectionniste, tendant à favoriser la culture de la pomme de terre et la distillerie indigène. Ce fut le système de l'imposition qui l'emporta au sein du gouvernement, mais il fut repoussé par les Chambres grâce à l'alliance des monopolistes et du parti agraire. La Commission du Conseil na-

tional (chambre des députés) se prononça en faveur du monopole, et la loi qui l'instituait fut votée par les deux chambres (conseil national et conseil des Etats) à la fin de 1886.

Cette loi réserve à la Confédération le droit de fabriquer et d'importer des spiritueux et de pourvoir à ce que ceux destinés à la consommation de bouche soient *suffisamment rectifiés* (art. 1). Cependant l'art. 2 réserve à la production indigène la fourniture du quart environ de la consommation, au moyen de livraisons mises au concours par adjudication de lots variant entre 150 et 1000 hectolitres, chaque distillerie ne pouvant obtenir qu'un seul lot. Le caractère protectionniste de cette mesure est nettement indiqué dans le § 3 dudit article portant : « On donnera la préférence, lors de l'adjudication, à la mise en œuvre de matières premières indigènes et aux distilleries exploitées par des associations agricoles. » Le monopole laisse libre la distillation des bouilleurs de cru, protégés par l'art. 32 bis de la Constitution révisée ; mais le privilège qui leur est accordé a beaucoup moins d'importance en Suisse qu'en France, attendu que la vente des vins et des fruits en nature, sauf en ce qui concerne les raisins, est plus rémunératrice que leur transformation en alcool.

Malgré le monopole également, l'importation des spiritueux de qualité supérieure reste permise aux particuliers moyennant un droit spécial de 80 fr. par quintal métrique en sus du droit d'entrée. (Art. 3).

Les quantités minima livrées par la Confédération sont de 150 litres pour un prix fixé par le Conseil fédéral, variable entre 120 et 150 fr. l'hectolitre. (Art. 4).

Pour les produits exportés dans la fabrication desquels l'alcool imposable sera employé, il y aura lieu à rem-

boursement sur les bases fixées par le conseil fédéral. (Art. 5).

Quant aux alcools destinés aux usages industriels et domestiques, ils seront dénaturés par les magasins de la Confédération et livrés au prix de revient, plus le droit d'entrée pour ceux importés. (Art. 6).

La vente des spiritueux en gros (au moins 40 litres) est libre ; celle au détail est au contraire soumise à l'autorisation des autorités cantonales, moyennant redevance, sauf pour les bouilleurs de cru (1) qui peuvent vendre librement à partir de 5 litres (Art. 8.) Ces derniers sont cependant sous la surveillance des cantons en ce qui concerne la production et la vente, de même que les commerçants en spiritueux livrés par la Confédération (art. 9). Pour le reste, l'exécution de la loi est de la compétence du Conseil fédéral chargé d'élaborer les règlements et de pourvoir à l'organisation du monopole (art. 10), à l'administration duquel la Confédération avancera les sommes nécessaires. C'est elle aussi qui percevra les droits d'entrée sur les spiritueux importés.

Les recettes nettes du monopole doivent être, après certaines défalcatons d'amortissement et de frais, réparties entre les cantons proportionnellement à leur population. Ceux-ci doivent rendre compte chaque année au conseil fédéral de l'emploi de 10 % de leurs recettes, destiné à combattre l'alcoolisme.

Les contraventions relatives à la fabrication, à la li-

(1) La fabrication et la vente libres par les bouilleurs de cru subsistent à côté du monopole, ainsi qu'il résulte de l'art. 32 bis de la Constitution fédérale acceptée en octobre 1885, portant que « la distillation du vin, des fruits à noyau ou à pépins et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues, est exceptée des prescriptions fédérales concernant la fabrication et l'impôt. »

vraison, ou à la restitution indue du droit sont passibles d'une amende de 5 à 30 fois la somme soustraite au fisc ; dans le cas où cette somme ne peut être déterminée l'amende varie de 200 à 10 000 fr. avec doublement en cas de récidive ou de circonstance aggravante et emprisonnement maximum de 6 mois (Art 14). Les tentatives sont traitées comme contraventions.

Les autres contraventions sont passibles d'une amende de 20 à 500 fr. et de 50 à 1000 fr., en cas d'empêchement de contrôle de l'autorité (art. 15). Ces amendes sont partagées par tiers entre les dénonciateurs, le canton et la commune où la contravention a été commise ; celle-ci profite de la part attribuée au dénonciateur s'il n'y en a pas. Les contraventions constatées par des employés ou fonctionnaires des péages (douanes) leur donnent droit dans la répartition des amendes. (Art. 16).

Les contraventions à la loi et aux règlements rentrent dans les poursuites en matière de lois fiscales et de police de la Confédération. (Art. 17).

Afin de tenir compte du dommage éprouvé par les propriétaires de distilleries, par suite de l'établissement du monopole, la Confédération leur accorde une indemnité pour la moins value résultant pour les bâtiments et appareils de l'exécution de la loi, et sans tenir compte du bénéfice réalisé jusqu'alors par la distillation.

Ces indemnités sont fixées après entente amiable, sinon par des commissions d'estimation de trois membres nommés le premier par le Tribunal fédéral, le deuxième par le Conseil fédéral et le troisième par le gouvernement du canton où se trouve la distillerie. L'intéressé a 30 jours à dater de la signification de la sentence de la Commission pour se pourvoir devant le Tribunal fédéral. (Art. 18).

L'art. 19 et dernier donne à la Confédération le droit de se rendre acquéreur, moyennant indemnité, des provisions d'alcool monopolisé existant dans les pays lors de l'entrée en vigueur de la loi, à moins que leurs propriétaires ne préfèrent les conserver en payant l'impôt. Dans le cas d'acquisition par la Confédération, les propriétaires sont tenus de déclarer leurs provisions sous peine de confiscation et des pénalités de l'art. 14 ci-dessus. Le prix d'acquisition sera fixé par des commissions d'experts nommés par le Conseil fédéral.

La loi dont nous venons d'analyser brièvement les dispositions fut l'objet d'une demande de referendum en vue d'être soumise au vote populaire qui l'accepta, en mai 1887, par 267 122 voix contre 138 496. Le Conseil fédéral, voulant faire profiter le monopole de la baisse des alcools allemands, résultant de la prime d'exportation, tombés à 33^f,50 l'hectolitre, prit immédiatement des mesures transitoires qu'il est utile de faire connaître. Un arrêté du 15 juillet 1887 réserve à la Confédération seule, à partir du 20 juillet, le droit d'importer des spiritueux, sauf ceux de qualité supérieure qui peuvent entrer en payant 80 fr. par quintal métrique, et interdit la distillation des matières soumises au monopole pour ceux qui n'ont pas un contrat de livraison avec la Confédération. Les gouvernements cantonaux devaient prendre les mesures pour assurer l'application de cette décision en faisant apposer des scellés qui ne pouvaient être levés que par l'autorité fédérale. Cependant, le département des finances pouvait laisser exploiter jusqu'au 1^{er} octobre 1887 les distilleries qui s'engageraient à livrer la totalité de leurs produits à la Confédération, après entente sur le prix et garantie de non détournement de leur production. Les producteurs indigènes avaient jusqu'au 15 septembre

pour prendre part aux concours de livraison d'alcool à fournir à la Confédération.

La vente des spiritueux restait libre jusqu'au 1^{er} janvier 1888, date à laquelle la Confédération la monopolisait; mais, dès le 20 juillet, les marchands privés ne devaient mettre en vente aucune marchandise renfermant plus de 2 % d'impuretés alcooliques, sous peine des contraventions prévues à l'art. 15 de la loi. L'arrêté fixait au 20 juillet l'application des art. 9 à 17, et au 1^{er} janvier 1888 ce qui concerne les spiritueux livrés par la Confédération.

Les droits d'entrée perçus par les cantons à « ohmgeld » devaient cesser à partir du 1^{er} septembre 1887. Enfin, par mesure transitoire, le département fédéral pouvait prendre à sa charge à des conditions équitables, si la demande lui en était faite par des importateurs de spiritueux, les contrats d'achat conclus par eux à l'étranger et antérieurs à la publication de l'arrêté.

L'introduction du monopole, bien que faite très rapidement, n'a pas rencontré de grandes difficultés, à cause du nombre relativement restreint des distilleries et des marchands de spiritueux en gros. La plupart des usines ne pouvaient se maintenir que grâce à des droits protecteurs cantonaux élevés, à cause du bas prix des alcools allemands rendus à Bâle, lequel ne dépassait pas le prix de production des usines suisses les mieux outillées, au nombre de 10. Celles-ci fournissent à elles seules 28.000 hectolitres sur les 50.000 hectolitres formant la production moyenne annuelle d'alcool pour tout le pays.

L'expropriation des distilleries eut lieu à la suite d'une ordonnance du 30 septembre 1887 invitant les propriétaires à présenter leurs réclamations dans un délai de 30 jours à partir d'une publication faite dans la com-

mune, avec faculté d'obtenir un délai supplémentaire de six mois, mais avec perte dans ce dernier cas du droit de recours contre la décision de la commission d'estimation de l'indemnité. Sur 1376 réclamations présentées, 1.064 ont été réglées dès 1887-88 ; 107 en 1889, et le reste les années suivantes jusqu'en 1892. Sur un chiffre total demandé de 7.512.991'81, il a été payé 3.714.251'85, auxquels il faut ajouter 183.419'80 d'intérêts, plus les frais de commissions et expertises 159.426'29, formant un total de 4.057.097'94, somme inférieure aux prévisions, ce qui est un fait exceptionnel.

La Confédération a renoncé au droit de rachat des provisions qu'elle s'était réservées.

Au début, le monopole a eu à lutter contre les bouilleurs de cru, qui aux termes de l'art. 32 *bis* de la Constitution fédérale (cité ci-dessus en note) pouvaient fabriquer et vendre librement l'alcool provenant des matières spécifiées dans ledit article, et qui importaient ces matières de l'étranger, ce que firent également les distilleries indigènes, en important des figues, raisins secs et marcs de raisin. Une telle situation menaçait très sérieusement le rendement du monopole, et pour y mettre fin l'Assemblée fédérale décida que l'art. 32 *bis* ne s'appliquait qu'aux produits indigènes, ce qui restreint le privilège aux seuls bouilleurs de cru et à leurs propres produits.

La mise en vigueur du monopole, opérée rapidement, a été facilitée par les mesures transitoires adoptées par l'administration pour ménager les droits acquis. C'est ainsi que, la frontière ayant été fermée le 20 juillet, l'administration reprit aux particuliers des alcools commandés, mais non encore livrés, pour une somme de 293 193 fr., plus un bénéfice commercial de 10 006'50 ;

tandis qu'en même temps elle percevait 58842^f,60 de taxes. Une autre mesure a consisté à venir en aide aux petits fabricants et consommateurs qui n'avaient pu faire d'approvisionnements en leur livrant temporairement l'alcool à un prix qui a varié entre 70 et 95 fr. l'hectolitre.

Nous savons (art. 2) que la régie de l'alcool s'approvisionne à deux sources : l'étranger et la production indigène. Les prix payés à l'étranger, au début, varièrent suivant la qualité entre 31^f,31 l'hectolitre d'alcool brut et 47^f,88 pour le trois-six extra fin, ces prix varient pour la période de 10 années 1889-98 entre 35^f,22 et 47^f,66 par quintal, tandis que les contrats conclus avec les distilleries indigènes pour le quart qui leur est réservé ressortait à un prix moyen de 87^f,54 par quintal (86,45 en 1898). Les prix de vente furent fixés à partir de septembre 1897, entre 145 et 153 fr. par quintal à 95°, suivant la qualité, prix portés à 167 et 175 fr. à partir de janvier 1898.

La vente au public a lieu au comptant, sans escompte, à partir de 150 litres ; elle se fait par les soins des dépôts de vente ; les frais de transport étant à la charge de l'administration. Celle-ci ne prête pas de futailles, mais elle en vend, ce qui donne lieu à un commerce important.

L'alcool dénaturé peut être importé provisoirement, sous réserve de contrôle ou de dénaturation à la frontière.

Telles sont les mesures qui furent prises pour l'entrée en vigueur de la loi. Il nous reste à voir les effets de son application aux points de vue fiscal, économique et hygiénique.

Point de vue fiscal. — Les sommes perçues par les cantons à « ohmgelds » pour droits de consommation et fabrication s'étaient élevés, en 1882, à 4588 100 fr., non compris d'autres droits auxquels le monopole n'a pas porté atteinte.

Non seulement il fallait donner aux cantons intéressés, formant les deux tiers, l'équivalent de cette recette qui se trouvait supprimée, mais encore donner aux autres cantons une part proportionnelle de la recette (art. 12), laquelle, pour faire face à cette double charge, devait être au minimum de 6 750 000 fr. Le message à l'appui du projet de loi évaluait même le bénéfice net à 8 820 000 fr., basé sur une consommation annuelle supposée de 150.000 hectolitres.

Les résultats n'ont pas répondu entièrement à l'attente au point de vue financier. Il résulte en effet du tableau des résultats du monopole pour la période de 1887 à 1898, que le montant total du rendement net réparti aux cantons et aux communes à octroi s'est élevé à 61 522 770 fr. ce qui donne (en comptant 1887-88 pour une année) une moyenne annuelle de 5 593 000 fr. (en forçant légèrement), soit 3 227 000 fr. de moins que les prévisions et 1 157 000 fr. de moins que le minimum attendu par les cantons. Les excédents de recettes qui avaient fléchi depuis 1890 jusqu'en 1895, passant de 6 995 000 à 5 402 000 fr., se sont relevés à partir de 1896 et ont atteint, en 1898, 7 249 782 fr.

Administration. — Les dépenses concernant l'administration centrale (personnel et frais divers de bureau) ont oscillé entre un minimum de 122 633 fr. 70, en 1889 et un maximum de 184 730^f,42 en 1898.

Le contrôle des distilleries s'est maintenu sensiblement au même chiffre jusqu'en 1894; le minimum a été de 41 561^f,45 en 1889 et le maximum de 59 795^f,90 en 1898.

Les dépenses d'entrepôts et raffineries ont sensiblement diminué pendant quelques années, par suite des amortissements pour installations opérés judicieusement. (Voir

ci-après : *Intérêts et amortissements*. Elles ont varié entre un minimum de 85644',39 en 1889 et un maximum de 144520',57 en 1898. L'ensemble des dépenses d'administration se présente avec une tendance à l'augmentation qui est commune à tous les services publics ; en 1889, elles étaient de 311 135',33, et se sont élevées, en 1898, à 427 537',39.

Remboursements et drawbacks. — Ce sont les remboursements effectués sur l'alcool exporté en exécution de l'article 5 de la loi. Les sommes ainsi payées sont très variables. Le minimum a été de 121 786',75 en 1887-1888 et le maximum de 224 074',05 en 1895. Ces alcools exportés le sont pour la majeure partie sous forme d'absinthe, de vermouth et de bitter ; puis viennent la parfumerie, le kirsch artificiel, l'eau-de-vie de marc, les liqueurs, cognac et rhum artificiels, et enfin les médicaments.

Intérêts et amortissements. — Ce compte comprend les intérêts et l'amortissement des emprunts contractés pour faire face aux dépenses d'expropriation et pour fournir le fonds de roulement nécessaire à l'exploitation du monopole.

Le tableau suivant, dont les chiffres sont extraits du Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la gestion et le compte de la régie des alcools pour l'année 1898, permet de se rendre compte des résultats financiers du monopole depuis son origine. Nous donnons seulement l'ensemble des résultats obtenus.

RÉSULTATS FINANCIERS DU MONOPOLE DE L'ALCOOL

Librique	COMPTES D'EXPLOITATION	1887-1898 (1)	OBSERVATIONS
		Fr.	
	Recettes		
a	Vente d'alcool potable.	118.423.773.63	(1) V. les résultats à la fin de l'exercice 1899, infra-appendice.
b	Vente d'alcool dénaturé, etc.	16.865.906.87	
c	Vente de fûts en bois.	1.109.723.32	
d	Finance de monopole sur les spiritueux de qualité supérieure et sur d'autres articles alcooliques.	7.683.454.79	
	Total des recettes.	144.082.858.61	
	Dépenses		
a	Achat d'alcool potable.	50.922.770.43	
b	Achat d'alcool dénaturé, etc.	14.338.740.10	
c	Achat de fûts en bois.	1.186.274.17	
d	Transports internes.	2.020.919.01	
e	Administration.	4.167.522.69	
	1. Administration centrale.	1.681.342.12	
	2. Contrôle des distilleries.	534.220.95	
	3. Entrepôts et raffineries.	1.343.866.63	
	4. Expertises et commissions.	54.010.07	
	5. Bonifications aux douanes, postes et finances.	554.082.92	
f	Intérêts.	1.251.597.28	
g	Drawbacks.	2.067.366.77	
h	Entretien et mise au complet du matériel des entrepôts, des appareils de rectification, des wagons-réservoirs et des appareils de contrôle.	294.879.44	
	Total des dépenses.	76.250.069.89	
	Résumé		
a	Total des recettes.	144.082.858.61	
b	» » dépenses.	76.250.069.89	
c	Excédent du compte d'exploitation.	67.832.788.72	
	Répartition de l'excédent		
	1. Amortissement partiel du compte-capital de l'installation des entrepôts, etc.	731.638.99	
	dont à déduire le report fait en 1898 sur le chiffre 3 pour l'amortissement de l'emprunt.	590.000.—	
		144.638.99	
	2. Fonds pour la construction d'un bâtiment d'administration.	200.000.—	
		314.638.99	
	3. Amortissement des emprunts (y compris 590.000 francs provenant du chiffre 1).	5.900.000.—	
	4. Répartition aux cantons et aux communes à octroi.	61.522.769.70	
		67.767.408.69	
	Solde.	65.380.03	
		67.832.788.72	

L'examen des rapports permet de constater qu'une diminution de recettes importante s'est produite dans les années 1894 et 1895. Elle est principalement imputable, en ce qui concerne l'alcool potable, aux bonnes récoltes dont ces années ont été favorisées, ce qui en donnant plus de vin et de cidre a réduit la consommation de l'alcool.

Pour la même raison, il a été distillé une plus grande quantité des produits indigènes qui échappent au monopole. Les résultats peuvent être également modifiés par le relèvement des cours de l'alcool étranger ; mais ce qui augmente dans une large mesure les dépenses, ce sont les faveurs accordées à la distillerie indigène. Telles sont les principales raisons pour lesquelles le résultat final ne répond pas aux espérances du début, qui prévoyaient une recette nette annuelle de 8 320 000 fr. tandis que la moyenne des 12 premiers exercices (1887-1899, en comptant 1887-1888 pour une seule année) n'a été que de 6 208 500 fr. Il en est de même de la répartition aux cantons et aux communes à octroi ; celle-ci était prévue pour 6 750 000 fr. tandis que la moyenne n'atteint que 5 664 667 f. (Voir *infra*, à l'appendice, les résultats à la fin de l'année 1899).

Influence économique du monopole. — On sait que le monopole a été institué pour protéger l'agriculture et la distillerie indigènes. Cette protection se chiffre, d'après la régie, par 53^f,68 par quintal de trois-six à 95/96^e. « Pour un article valant franco frontière de 27 à 30 fr. c'est donc presque du 200 % ». (Numa Droz).

La seule matière première qui doive être considérée ici, au point de vue agricole, est la pomme de terre. Or de 1887 à 1892, par suite de l'insuffisance de la production indigène, on a dû en importer entre 217.000 et 390.000 quintaux annuellement, ce qui prouve qu'il n'y a au-

cun intérêt général à protéger un surcroît de production qui autrement serait perdu. Et même s'il y avait excédent, il serait plus avantageux de l'utiliser comme supplément pour le bétail. On invoque aussi la valeur nutritive pour le bétail des résidus des distilleries ; mais de septembre 1892 à avril 1893, le mélange de 273.000 quintaux de ces résidus avec 47.300 quintaux de céréales et d'autres matières n'a nourri que 5.461 têtes de bétail bovin, 951 porcs et 3 chevaux sur une population respective de 1.212.538, 394.917 et 98.622 têtes, ce qui prouve combien l'intérêt général est peu en jeu dans cette consommation. De plus, il est connu que ces résidus ne sont avantageux ni pour le bétail ni pour ses produits (viande et lait).

Au point de vue industriel M. Numa Droz indiquait, pour 1892, 64 distilleries dont plus de la moitié constituent des entreprises industrielles, les autres étant des associations. Cette distillerie n'emploie qu'un personnel restreint, et par suite on ne peut soutenir que le maintien de cette industrie, au prix d'un protectionnisme exagéré, soit d'intérêt général. Notre auteur appelle l'attention sur un des côtés fâcheux du monopole dans le passage suivant qui est à citer, parce qu'il montre que partout le protectionnisme aboutit au même résultat qui est de fausser les effets de la loi de l'offre et de la demande. « La tendance de ces distillateurs, quand ils ne se bornent pas à distiller leurs propres produits, est naturellement d'obtenir la matière première au meilleur marché possible. Ils pressent donc le paysan qui jure ses grands dieux qu'il ne peut accepter des prix aussi dérisoires. De son côté, le distillateur proteste qu'il ne peut s'en tirer aux conditions qu'on lui présente, et qu'il doit faire venir sa matière première du dehors. Comme

c'est la Confédération qui passe les contrats de livraison d'alcool, on s'adresse à elle, surtout les années d'élections pour lui demander de part et d'autre d'améliorer les conditions des contrats, afin que l'on puisse payer plus cher la pomme de terre indigène, sinon, les élections tourneront mal. C'est ainsi que nous en sommes arrivés à avoir « la pomme de terre électorale ».

Un inconvénient sérieux du monopole, au point de vue économique, est la fixité du prix de vente de l'alcool, malgré les variations du prix d'achat; dans ces conditions, si la Suisse avait un grand commerce d'exportation de liqueurs, elle ne pourrait soutenir la concurrence étrangère.

Enfin, M. Numa Droz estime que le monopole de l'alcool occasionne à la Confédération, pour les achats et les ventes, des frais généraux beaucoup plus considérables que ceux des commerçants qui se livraient auparavant à ces opérations. Il pense d'ailleurs qu'il est nécessaire d'avoir une administration bien outillée, mais il croit que les frais seraient beaucoup moins élevés avec le système de l'imposition qu'avec celui du monopole.

Résultats du monopole au point de vue hygiénique et moral.

Le but à atteindre était, ici, la diminution de la consommation de l'alcool par le renchérissement, ainsi que la rectification. Le renchérissement a eu lieu par le monopole, comme il se serait produit par le système de l'imposition. Quant à la consommation, si elle a diminué, par le fait du renchérissement, il faut tenir compte du développement de la distillation des produits indigènes non soumis au monopole, dont l'alcool, il est vrai, est moins nuisible à la santé. On pense cependant que, d'une manière générale, la consommation a diminué dans une certaine mesure. Quant à la rectification, qui aurait tout

aussi bien été effectuée par le système de l'imposition, elle a donné les résultats désirés. On pourrait même dire qu'ils ont été dépassés, car les buveurs de « schnaps » trouvant fade l'alcool fédéral trop bien rectifié, l'administration a dû y verser de nouveau du *fusol* dans une très faible proportion, il est vrai, $1/2\%$, sous peine de voir diminuer sa vente. C'est là, semble-t-il, une fâcheuse concession ; mais *business before all*.

Les cantons ont sérieusement accompli la mission qui leur incombait concernant la lutte contre l'alcoolisme, au moyen de 10 % de la quote part qui leur est attribuée dans les recettes nettes du monopole. La police des auberges, les lois sur l'ivrognerie ; le contrôle des boissons sont autant de mesures qui attestent leur vigilance à cet égard.

L'initiative privée n'est pas non plus restée inactive : de nombreuses sociétés de tempérance se sont fondées, ainsi que des restaurants végétariens où on ne consomme ni viande ni boissons alcooliques, et d'autres où la viande est permise. Comme le nombre de ces établissements augmente, c'est là un signe en faveur de la tempérance. Ici encore, cependant, il ne faut pas se fier uniquement aux apparences ; car telle personne qui, par mesure économique ou hygiénique, mange aux restaurants de tempérance (mieux tenus que les autres petits restaurants) et n'y boit rien (parce que les boissons y sont trop fades) se rend ensuite à la brasserie ou au café où elle peut amplement se dédommager de son abstinence momentanée. Il faut bien dire cependant que les habitués des établissements de tempérance sont en grande majorité des gens sobres et non des ivrognes convertis, ces deux mots jurant de se trouver ensemble et désignant un état de fait presque irréalisable. Les mêmes résultats

auraient d'ailleurs pu être obtenus par le système de l'imposition ; mais d'une façon générale nous pensons qu'il y a contradiction pour l'Etat d'un côté à vendre à gros bénéfice, ou à imposer très fortement l'alcool, et de l'autre à vouloir réprimer sa consommation. La satisfaction qu'il peut éprouver par cet abaissement du débit ne compense peut-être pas toujours la douleur que doit lui causer l'abaissement correspondant des recettes. Cruelle énigme !

D'après M. Droz, le monopole a eu uniquement pour avantage de débarrasser plus facilement le pays d'un grand nombre de distilleries qui l'infestaient. Il pense que lorsque les cantons seront fatigués du sacrifice qu'ils font en faveur de la distillerie indigène, sans profit pour l'intérêt général, ils auront intérêt à demander la substitution du système de l'imposition à celui du monopole. Il paraîtrait cependant que, dans certains milieux, on a songé, en présence de la concurrence faite à l'alcool de pommes de terre par celui provenant des marcs et des fruits, à monopoliser la distillation de ces matières, qui est actuellement libre ; mais ce projet semble avoir été abandonné. M. Droz pense que si la concurrence que se font les alcools grandit, ce serait une raison pour passer au système de l'imposition qui donnerait aux cantons un revenu plus élevé même avec une consommation inférieure. Il termine en disant que les monopolistes feront tout le possible pour qu'on n'aboutisse pas à cette solution, et qu'il est presque tenté de le désirer aussi. « Le maintien de ce monopole, fâcheux à coup sûr, aurait du moins un avantage. Ce serait d'être comme l'ilote ivre — la comparaison est en place puisqu'il s'agit d'alcool — chargé de goûter des autres monopoles. »

A notre sentiment le monopole de l'alcool en Suisse, tel

qu'il est limité, fonctionne dans de bonnes conditions. Le seul reproche qu'on puisse faire à ce système, c'est de n'avoir aucune action sur les bouilleurs de cru, et de n'exercer aucun contrôle sur la fabrication des liqueurs ; la régie de l'alcool ne vendant que des alcools « suffisamment rectifiés. »

En résumé, il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le monopole de l'alcool, en Suisse, sans répondre complètement aux espérances de ses promoteurs, a néanmoins atteint en partie son but. Mais ce résultat n'a pu être obtenu que grâce à une administration judicieuse et économe, qui est tout à l'honneur du fonctionnaire éminent placé à la tête de ce service, M. le Dr Milliet.

Appendice

Depuis que ce paragraphe a été écrit nous avons reçu le rapport de la régie des alcools pour l'année 1899 ; nous en extrayons les chiffres suivants qui modifient légèrement ceux donnés ci-dessus, mais qui ne changent pas nos conclusions.

COMPTES D'EXPLOITATION

COMPTES D'EXPLOITATION				1899	1887-1899	Moyenne des 12 années.	
Recettes.				Fr.	Fr.	Fr.	a b c d
a	Vente d'alcool potable			10 834 708.06	129 258 481.69	10 180 417.43	
b	Vente d'alcool dénaturé, etc.			2 229 914.85	19 095 821.72	1 548 309.88	
c	Vente de futaie.			29 149.—	1 138 872.32	92 340.94	
d	Finance de monopole sur les spiritueux de qualité supérieure et sur d'autres articles alcooliques.			694 211.10	8 377 665.89	679 270.21	
Total des recettes.				13 787 983.01	157 870 841.62	12 800 338.51	
Dépenses.							a b c d e
a	Achat d'alcool potable			4 484 446.64	55 407 217.07	4 492 477.06	
b	Achat d'alcool dénaturé, etc.			1 799 598.62	16 138 338.72	1 308 513.95	
c	Achat de futaie.			27 514.40	1 213 788.57	98 415.29	
d	Frais de transport			231 727.15	2 252 646.16	182 646.98	
e	Administration.			416 945.78	4 584 468.47	371 713.66	
	1. Administration centrale.			173 433.83	1 854 775.95	150 387.24	
	2. Contrôle des distilleries.			49 352.15	563 573.10	47 318.74	
	3. Entrepôts et établissements de rectification			143 759.30	1 487 625.93	120 618.32	
	4. Expertises et commissions			584.85	54 591.92	1 426.61	
	5. Bonifications aux douanes, postes et finances.			19 815.65	603 898.57	48 964.75	
f	Intérêts.			7 454.70	1 259 051.98	102 085.30	
g	Drawbacks.			207 431.25	2 274 798.02	184 443.08	
h	Entretien et mise au complet du matériel des entrepôts, des appareils de rectification, des wagons-réservoirs et des appareils de contrôle.			9 206.78	304 086.22	24 655.64	
Total des dépenses.				7 184 325.32	83 434 395.21	6 764 950.96	
Résumé.							
Total des recettes.				13 787 983.01	157 870 841.62	12 800 338.51	
Total des dépenses.				7 184 325.32	83 434 395.21	6 764 950.96	
Excédent du compte d'exploitation.				6 603 657.69	74 436 446.41	6 035 387.55	
Répartition de l'excédent.							
1. Amortissement partiel du compte de l'installation des entrepôts, dont a déduire le report fait en 1898 sur le chiffre 3 pour l'amortissement de l'emprunt				12 217.25	746 886.24		
					590 000.—		
				100 000.—	156 886.24	12 720.51	
					300 000.—	24 324.32	
2. Fonds pour la construction d'un bâtiment d'administration.					5 900 000.—	478 378.37	
3. Amortissement des emprunts (y compris 590 000 fr. provenant du chiffre 1)				6 453 334.80	67 976 104.50	5 511 576.05	
4. Répartition aux cantons et aux communes à octroi					74 332 990.74	6 026 999.25	
					103 455.67	8 388.31	
Solde					71 136 116.11	6 035 387.55	

§ III. — Projets français de monopole de l'alcool.

L'établissement du monopole de l'alcool au profit de l'Etat a été demandé en France, comme l'un des facteurs de la réforme générale de l'impôt. Le projet en a été exposé notamment dans deux propositions de loi l'une de M. Maujan, député, en 1891, et l'autre plus récente de M. Guillemin, également député, relative au monopole de la rectification de l'alcool (Chambre des Députés, 29 octobre 1896, n° 2078) mais qui, malgré son titre restreint, embrasse en réalité toutes les opérations que comporterait le monopole mis aux mains de l'État.

Ce qui différencie le point de vue français du système Suisse, c'est que le premier a uniquement en vue le rendement fiscal basé sur la consommation d'alcool épuré au compte de l'État, et non pas, en outre, la diminution de cette consommation considérée à juste titre comme si dangereuse pour le pays. On semble croire que l'alcool est un mal invétéré auquel il n'y a d'autre remède à apporter qu'une amélioration de la qualité du produit. Ainsi il n'est nullement question ici de la lutte contre le terrible fléau dont on semble prendre son parti, en en tirant le plus d'argent possible, puisque la seule cause d'abaissement de la consommation serait l'augmentation du prix, ce qui n'arrêtera pas beaucoup les buveurs. Il y a là une lacune telle qu'elle nous semble de nature à faire rejeter tous les projets conçus dans le même esprit purement fiscal. Sans faire le moraliste sévère on peut dire cependant que, lorsqu'il est reconnu d'une manière incontestable qu'une consommation est au plus haut point dommageable pour la santé publique et pour l'avenir

d'un pays, l'État a une autre mission à remplir que d'en encourager indirectement l'usage en la rendant moins nocive. Nous savons bien que ce serait une profonde erreur que de penser ramener facilement les buveurs endurcis à la tempérance, ou même simplement à la sobriété; tout au moins pourrait-on essayer d'enrayer le mal par les moyens qui ont été employés avec succès dans d'autres pays. Ces moyens dont on peut attendre les meilleurs résultats sont la campagne contre l'alcoolisme entreprise dès l'école primaire, la limitation du nombre des cabarets et une répression impitoyable de l'ivrognerie et des délits qui en sont la conséquence (1).

Le projet français, bien que paraissant réduire le monopole à la rectification seule, embrasse néanmoins l'achat et la vente, comme le monopole Suisse, parce qu'il n'est pas possible d'agir autrement.

D'après le projet, aucun liquide alcoolique autre que les eaux-de-vie de vin, de cidre, de marc de lies et de fruits, ainsi que les liqueurs, ne pourra être vendu, consommé ou employé d'une manière quelconque « que s'il a été fabriqué avec de l'alcool rectifié provenant des usines fabriquant pour le compte de l'Etat » (Art. 1^{er}) et les agents de l'Administration des contributions indirectes auront le droit de procéder à l'analyse ou à la vérification de tous

(1) Nous laissons de côté, à dessein, tout ce qui concerne l'alcoolisme et ses conséquences désastreuses, ainsi que les moyens à employer pour le combattre. On consultera avec profit à ce sujet le travail très documenté de M. Bourcart, professeur à la Faculté de Droit de Nancy : *Le péril de l'alcoolisme et les remèdes*. (*Revue politique et parlementaire*, janvier et février 1896).

Voir également : *La lutte contre l'alcoolisme en Angleterre*, par M. G. Pigeonneau, élève chancelier au consulat de France à Cardif. (*Revue générale d'Administration*, novembre 1897.)

Voir, dans la même revue, novembre 1896 : *L'alcoolisme en Belgique*, moyens proposés pour le combattre.

les liquides alcooliques destinés à la consommation. (Art. 2).

Quant aux alcools et liqueurs exemptés par l'art. 1^{er}, ils devront être *distillés ou fabriqués sous la surveillance de l'Etat*, dans les appareils agréés et poinçonnés par l'administration suivant les formalités exigées et le paiement des droits à la sortie de l'usine ou des caves du propriétaire. Comme conséquence, interdiction de mélange de toute substance nuisible, les alcools rectifiés de l'Etat devant seuls être employés, adoption d'un compteur d'Etat, et mise hors d'usage des alambics non agréés. (Art. 3.)

L'Etat vendra 4 fr. chaque litre d'alcool rectifié à 98°, par quantité minima de 25 litres. Quant aux eaux-de-vie naturelles, elles paieront un droit de 2^f,50 par litre à 98°. (Art. 4).

Tout ce qui concerne l'expédition, le transport et la fermeture des récipients sera l'objet d'un règlement d'administration publique. (Art. 5).

Il est accordé aux bouilleurs de cru, pour leur consommation familiale, un maximum de 20 litres d'eau-de-vie à 50 % sur la distillation de leurs produits. (Art. 6).

Nous venons de voir l'Etat rectificateur, puis vendeur d'alcool; l'art. 7 nous le montre acheteur et fabricant, ce qui est fatal. C'est ainsi que tous les flegmes qu'il fera rectifier seront *achetés* aux distillateurs *français* et dirigés sur les usines de rectification. De plus l'Etat pourra déterminer les conditions dans lesquelles sera opérée la fabrication.

Mais pour régler la fabrication et la vente, il faut déterminer d'abord la production et les prix. C'est à quoi pourvoit l'art. 8, en vertu duquel l'Etat fera connaître au commencement de chaque trimestre les quantités de flegmes dont il aura besoin, ainsi que le maximum et le

minimum des prix d'achat, qui devront être répartis, autant que possible, entre tous les producteurs d'alcool proportionnellement à leur production. Il pourra accorder des *boni* aux distillateurs agricoles (bouilleurs de cru).

Afin de faire opérer la rectification des alcools pour son compte, l'Etat la mettra en adjudication, et il n'admettra à ces adjudications, qui devront être le plus possible fractionnées, que les usines munies des procédés de rectification officiels, et donnant des alcools « absolument neutres », sous la surveillance permanente d'un chimiste de l'Etat attaché à chaque usine (Art. 9).

Les conditions relatives aux adjudications, à l'expédition, à la vente des alcools et aux entrepôts à domicile seront déterminés par des règlements d'administration publique (Art. 9 et 10).

La pharmacie, la parfumerie, la droguerie ne pourront faire usage que de l'alcool rectifié par l'Etat (Art. 11).

C'est également l'Etat qui livrera tous les alcools dénaturés « à son prix de revient » augmenté de l'impôt actuel. (Art. 12).

Pour le vinage autorisé jusqu'à 12° 9 pour l'intérieur et 15° 9 pour l'exportation, on ne pourra employer que les alcools de l'Etat ou les alcools dits naturels ; les excédents paieront un droit.

Comme mesure transitoire, toutes les quantités d'alcool d'industrie existant en magasin lors de la promulgation de la loi seront achetées par l'Etat *au prix d'estimation* et envoyées dans les usines de rectification pour y être analysées et rectifiées s'il y a lieu. Il sera dressé un inventaire chez les négociants et fabricants d'eaux-de-vie naturelles et de liqueurs ; les stocks en magasin seront mis en entrepôt, avec l'indication qu'ils sont d'une fabrication

antérieure au monopole (art. 14), de plus, l'Etat pourra admettre les obligations cautionnées à terme pour les alcools entreposés ou employés à des usages industriels (art. 15).

Les droits de douane sur les alcools, même dénaturés, sont portés à 400 fr. au tarif général et 375 francs au tarif minimum. Les liqueurs paieront 450 francs l'hectolitre à 100° et 425 fr. pour le tarif minimum (Art. 16).

Les alcools et les liqueurs pour l'exportation sont exempts de tous droits. Ceux rectifiés pour l'exportation sont livrés au prix de revient par l'Etat.

Après avoir ainsi réglé tout ce qui concerne la production, la fabrication, l'achat et la vente, l'Etat pour éviter les fraudes règlemente l'industrie des appareils à distiller. C'est ainsi que les fabricants ne pourront les livrer qu'après poinçonnement et établissement de leur état-civil par l'Etat ; leur circulation sera de même contrôlée, et le fabricant et le destinataire seront solidairement responsables des fraudes et défauts de formalités (Art. 18).

La sanction est particulièrement sévère pour les contrevenants, aucune transaction amiable entre le délinquant et l'administration ne devant être tolérée. Les amendes, variables suivant les articles transgressés, peuvent varier de 500 à 6000 francs en cas de récidive et entraîner un emprisonnement de 3 mois à un an (Art. 19 à 22).

Telle est, en résumé, la proposition (rectifiée) de M. Guillemet. Elle consisterait, comme on le voit, à faire de l'Etat le seul acheteur des alcools, fixant à volonté les cours du marché, annihilant pour ainsi dire l'industrie de la distillerie, qui, si elle reste libre en droit, ne le sera plus en fait puisqu'elle dépendra de l'Etat pour l'écoulement de ses produits.

En ce qui concerne la vente, elle aurait lieu comme en

Suisse, avec cette différence qu'elle se ferait par 25 litres au lieu de 150. Le projet français réaliserait un progrès en ce que l'Etat ne se désintéresse plus de l'alcool après sa vente, mais prévoit l'analyse et la vérification de « tous liquides alcooliques mis en vente, livrés à la consommation ou en cours de route. » De même, si l'article 1^{er} exempte les liquides alcooliques provenant des bouilleurs de cru de la rectification, dans les usines de l'Etat (ce qui leur ferait perdre leur bouquet spécial), il ne laisse point cependant libre leur fabrication et ici encore le projet français diffère du système suisse, puisque ces liquides devront être contrôlés sur place. Mais si l'intention est excellente la réalisation ne paraît pas très aisée, et on ne voit pas comment les agents pourront empêcher le mélange de toute substance nuisible dans la fabrication des liqueurs, à moins de rester présents pendant toute la durée de l'opération, ce qui est matériellement impossible. Quant au paiement des droits à la sortie de l'usine ou des caves du propriétaire, c'est l'exercice et il est réalisable, mais toutes les précautions prises n'empêcheront pas la fraude ; aussi le projet lui fait-il la part assez large, en autorisant le prélèvement de 20 litres d'eau-de-vie à 50° pour la consommation familiale, quantité considérée comme un maximum qui, on peut le croire, sera toujours atteint. Quant au contrôle des liqueurs à la sortie des usines, il semble sauvegarder la santé publique ; mais comment sera-t-il possible de l'appliquer à tous les débitants. Quoiqu'il en soit, ce n'est pas cette partie du projet qui prête le plus à la discussion, mais bien le monopole lui-même, qui est mauvais dans son principe parce qu'il ne pourra s'établir qu'aux dépens de la liberté. L'impôt prélève déjà des sommes si considérables sur les revenus annuels qu'il est de bonne poli-

tique financière de ne pas tarir ces revenus à leur source, et c'est ce qui a lieu chaque fois qu'un impôt vient porter atteinte à la liberté de la production et du commerce.

§ IV. — **Projet de contrôle hygiénique et fiscal de l'alcool.**

Au nombre des réformes concernant l'alcool, il convient de signaler un projet de loi déposé par le gouvernement, « relatif au contrôle hygiénique et fiscal de l'alcool » (Chambre des Députés 1896, n° 2083) (1). Ainsi que l'indique le titre, ce projet s'inspire principalement des considérations émises par les médecins, les moralistes et les criminalistes, au sujet des ravages de l'alcoolisme, ainsi que des travaux parlementaires et extra-parlementaire sur ce sujet, pour trouver un remède aux nombreux abus signalés : destruction de la santé du corps et de l'esprit, abaissement de la moralité et affaiblissement de la race.

Dans ce but il organise un contrôle permettant de suivre l'alcool depuis sa production jusqu'à son entrée dans la consommation, c'est là le point de vue hygiénique ; quant au point de vue fiscal, le système proposé consiste à fortifier le contrôle de la taxation, sans modifier profondément les relations actuelles entre producteurs et consommateurs.

(1) L'initiative gouvernementale a été précédée par l'initiative parlementaire. Citons notamment une proposition de loi tendant à rendre obligatoire, sous le contrôle hygiénique de l'Etat, l'épuration des alcools destinés à la consommation et à prescrire la dénaturation à la distillerie des alcools destinés aux usages industriels. Cette proposition était présentée par MM. Fleury-Ravarin, Léon Say, Ribot, etc. (Chambre des députés, 18 décembre 1894, n° 1091).

Le projet du gouvernement, tenant compte du groupement des usines productrices d'alcool, divise la France en régions, au centre de chacune desquelles il installe un laboratoire chargé du contrôle hygiénique dans le périmètre qu'il dessert. Quant aux produits importés, leur contrôle sera exercé par les laboratoires actuels de l'administration des douanes. Dans les établissements pourvus du matériel nécessaire, les alcools seront vérifiés sans déplacement et pourront entrer ensuite directement dans le commerce. Quant aux alcools non vérifiés dans le lieu de production, ils seront dirigés sur un entrepôt réel, établi auprès de chaque laboratoire qui pourra également recevoir les alcools déjà vérifiés, comme il est indiqué ci-dessus.

En ce qui concerne les eaux-de-vie de cru, pour éviter les déplacements, on a prévu la création en nombre illimité de dépôts spéciaux où aura lieu le prélèvement des échantillons, et la délivrance du certificat d'origine qui donnera satisfaction au vœu des producteurs de haute marque.

Pour assurer le contrôle hygiénique et fiscal, certaines formalités sont imposées aux entrepôts fictifs ; c'est ainsi que les spiritueux de toute nature ne peuvent circuler que dans des récipients scellés du plomb de la régie, ou revêtus de ses vignettes ; de sorte que les spiritueux, mis ainsi à l'abri de toute altération, porteront la marque de leur identité et du contrôle hygiénique exercé.

Le projet distingue deux sortes d'entrepôts ; la première catégorie comprend les marchands en gros faisant seulement le coupage des alcools et le mélange des spiritueux, et où les spiritueux seront suivis par espèces : alcools ou eaux-de-vie, soit de vins ou similaires, soit d'industrie, soit de mélange, et pour chacune

desquelles des comptes distincts devront être tenus. La seconde catégorie se compose des fabricants liquoristes, modifiant les spiritueux, et dont la fabrication sera l'objet d'une surveillance particulière, afin d'en exclure toutes les substances toxiques.

Enfin les débitants devront livrer les spiritueux à la consommation dans l'état où ils les auront reçus sans leur faire subir des manipulations nocives. Pour assurer l'application de cette mesure, les débitants devront, ou bien conserver les spiritueux sous le couvert des marques d'origine, ou bien les transvaser dans des bouteilles revêtues de vignettes sous la surveillance du service, conformément aux prescriptions des lois des 28 avril 1816 et 24 juin 1824, non abrogées, mais tombées en désuétude, et dont l'application pourra être remise en vigueur.

Ces diverses mesures, permettant de suivre l'alcool depuis la sortie de l'usine de production jusqu'à l'entrée dans la consommation, garantiront efficacement la santé publique contre les dangers résultant de l'usage des spiritueux mal épurés ou altérés par l'addition de substances nocives, tout en sauvegardant les intérêts du Trésor.

Au point de vue budgétaire, les dépenses à prévoir se rapportent principalement à l'agrandissement des 6 laboratoires existants et à l'établissement de 4 nouveaux ; elles sont évaluées approximativement à 250,000 fr. par an.

Quant aux entrepôts réels d'alcools, ils seraient établis par adjudication, avec un tarif maximum pour frais de magasinage. La seule dépense à prévoir pour l'Etat serait celle nécessitée par leur surveillance, estimée annuellement à 75,000 fr. L'ensemble de ces deux dépenses, en y ajoutant les frais de transport et d'emballage des échantillons, ainsi que la valeur de ceux prélevés dans

les débits est évaluée à 350,000 fr. par an, somme qui représente les frais du contrôle hygiénique.

Comme compensation, le projet crée une taxe d'analyse de 0',20 par hectolitre d'alcool soumis à la vérification, qui couvrira, pense-t-on, en grande partie, les dépenses. Si les prévisions du projet du Gouvernement se réalisent, le service rendu par le contrôle hygiénique de l'alcool constituera un véritable progrès, et ne sera pas payé trop cher en raison de son utilité. Il faut souhaiter que les évaluations de dépenses ne soient pas trop dépassées lors de la mise à exécution de la loi. Ajoutons que le projet prévoit des pénalités sévères en cas de contraventions aux dispositions de la loi, ainsi que pour les fraudes commises dans les distilleries, pour tout mouvement dissimulé d'alcool.

§ V. — Régime fiscal des alcools dénaturés (1).

Par le fait même de l'établissement du contrôle hygiénique de l'alcool, tous ceux qui ne satisfont pas aux conditions imposées en vue de la consommation ne peuvent y entrer, et par suite ne peuvent plus être employés que comme alcools industriels. De cette manière il n'y aurait plus que deux espèces d'alcools : ceux rectifiés en vue de la consommation de bouche, et ceux non épurés abaissés au type d'impureté de la dénaturation complète, rendant leur consommation comme boisson

(1) 1^o Proposition de loi tendant à la suppression du droit de dénaturation sur l'alcool, par M. Jean Plichon. Chambre des Députés, 4 juillet 1896, n^o 1093.

2^o Proposition de loi tendant à modifier la taxe de dénaturation de l'alcool, par M. Plichon, et autres députés. Chambre des Députés, 22 mai 1897, n^o 2449.

impossible. Ainsi, on ne serait plus exposé à boire de ces alcools de qualité inférieure qui actuellement font tant de victimes.

Le projet de loi présenté par le gouvernement relatif au « régime fiscal des alcools dénaturés » (Chambre des Députés, 10 juillet 1897, n° 2641) a pour but de régler à nouveau la dénaturation de l'alcool en vue des usages industriels, et de favoriser la production de ces alcools en réduisant considérablement la taxe qu'ils supportent actuellement.

Les alcools dénaturés, impropres à la consommation ont été exemptés par la loi du 2 août 1872 du droit général de consommation frappant les autres alcools, et soumis par contre à une taxe spéciale de dénaturation qui s'élève à 37^f,50 par hectolitre. Ce tarif de faveur avait paru nécessaire lors de la surélévation du droit général de consommation porté de 90 à 156^f,25 par la loi du 1^{er} septembre 1871. On craignait qu'une telle augmentation d'impôt ne fit obstacle à l'emploi de l'alcool pour les usages industriels comme combustible, comme agent de fabrication et comme matière première. Cette crainte était fondée, ainsi que le prouvent les faibles quantités d'alcool soumises à la dénaturation. On constate qu'elles n'ont pas dépassé, en 1895, 134 240 hectolitres, accusant il est vrai une plus value sur le chiffre de 1886, qui n'était que de 59 196 hectolitres; mais celle-ci porte exclusivement sur l'alcool de chauffage et la fabrication de l'éther qui ont plus que triplé entre ces deux dates, tandis que pour les autres industries la consommation de l'alcool a plutôt diminuée.

A l'étranger, au contraire, cette industrie s'est considérablement développée, notamment en Allemagne, en Angleterre, en Hollande et en Suisse.

L'infériorité de nos industriels vis-à-vis de l'étranger tient à deux causes : le coût de la dénaturation et la taxe qui frappe les alcools dénaturés. Le coût de la dénaturation peut être immédiatement abaissé en réduisant de 15 à 10 litres, par hectolitre d'alcool pur à 90°, la quantité de méthylène à introduire dans le mélange, de manière à réduire le coût de la dénaturation de 8 fr. environ à 5',50. Quant à la taxe de dénaturation, elle a déjà été l'objet de propositions dues à l'initiative parlementaire (mentionné en renvoi au début de cette annexe), tendant à en réduire le chiffre que le Sénat a abaissé à 5 fr. pour certaines industries dans le projet de réforme des boissons.

Le gouvernement va encore plus loin, et propose de réduire le tarif à 3 fr. pour l'alcool employé comme agent de fabrication ou comme matière première. Le tarif actuel de 37',50 serait maintenu, mais seulement à titre provisoire, pour les alcools de chauffage, d'éclairage et d'éclaircissage des vernis. Le gouvernement se réserverait le droit d'étendre, par décret, à ces mêmes industries le bénéfice du tarif de 3 fr, lorsque les alcools qui leur sont destinés auront été dénaturés suivant les procédés admis par l'administration. On veut ainsi garantir le Trésor contre les risques de fraude, d'autant plus à redouter que l'écart entre le droit de consommation (projeté à 200 ou 205 fr. par hectolitre) (1) et la taxe de dénaturation serait plus considérable (66 fois environ). Cette fraude consisterait dans la mise en consommation de bouche des alcools dénaturés, obtenue par suite de substitutions et de revivifications.

(1) Le droit vient d'être porté à 220 fr. (Voir appendice du chapitre XV.)

Pour parer à la perte énorme que de telles fraudes occasionneraient au Trésor, le projet impose l'obligation de pratiquer la dénaturation dans les usines mêmes de production où la régie, ayant un service de permanence, est mieux en état de s'opposer aux fraudes de toute nature qui se produisent principalement au moment de la dénaturation. Il pourra être fait exception pour certaines industries, mais la dénaturation aura toujours lieu sous le contrôle du service des contributions indirectes. De plus, suivant ce qui se pratique en Hollande, l'Etat se réserve la fourniture des dénaturants, ce qui donnerait à l'administration toutes garanties au sujet de leur valeur, et lui permettrait de déjouer, par des variations tenues secrètes de leur composition, les fraudes les mieux combinées.

Les industriels voulant bénéficier du tarif réduit pour la dénaturation devront se pourvoir d'une autorisation personnelle donnée par la régie, qui sera annulable et révocable en cas d'abus. Ici se place une disposition sans doute indispensable pour assurer le contrôle, mais qui n'en paraît pas moins sévère et absolument contraire à l'esprit de notre système général d'impôts; les industriels sont tenus d'inscrire leurs opérations au moment même où ils y procèdent sur un livre qui reste à la disposition du service : *les employés supérieurs ont en outre le droit d'examiner leurs livres de commerce*. Empressons-nous d'ajouter que le projet permet aux intéressés de s'affranchir de ces prescriptions dans les industries où, au cours des manipulations, l'alcool disparaît ou est transformé, moyennant l'engagement de supporter les frais d'une surveillance organisée d'après un règlement d'administration publique.

Enfin le projet fixe, pour la répression des abus et des

fraudes, des pénalités proportionnées aux risques courus par le Trésor.

L'adoption de ce projet constituerait un sérieux progrès et il faut espérer qu'il sera bientôt converti en loi pour le plus grand avantage de notre industrie.

NOTA. — Rappelons qu'aux termes de l'art. 5 de la loi du 29 décembre 1900 sur le régime fiscal des boissons hygiéniques la taxe de dénaturation de 3 fr. par hectolitre d'alcool pur établie par la loi du 16 décembre 1897 est supprimée. Elle est remplacée par un droit de statistique de 0',25 centimes.

CHAPITRE XVII

IMPÔT SUR LE SUCRE, LE SEL ET LE TABAC

§ I. — Impôt sur le sucre (1).

La production et la consommation du sucre touchent en France à de nombreux intérêts qu'il est difficile à la législation de mettre d'accord ; ce sont ceux des agriculteurs, des industriels et des consommateurs. Le sucre ne tient pas chez nous la place qu'il devrait occuper dans la consommation ; il n'est considéré que comme un condiment, tandis qu'il devrait l'être comme un aliment de premier ordre. Cet état de choses tient à l'ignorance de la masse de la population au sujet de la nature nutritive du sucre ; à sa cherté, par suite du taux énorme de l'impôt qui le frappe (60 fr. par 100 kilogr.), ainsi qu'aux entraves fiscales qui empêchent l'introduction de ses sous-produits (mélasses) dans le régime alimentaire du bétail.

L'extension de la culture de la betterave sucrière en Europe, depuis une vingtaine d'années, a eu pour effet une surproduction de sucre qui en a fait baisser le prix ;

(1) Voir, *La Question sucrière*, par M. L. Grandeau *Journal des Économistes*, 15 mai 1898.

cependant, en France, par suite de l'impôt qui frappe cette denrée, le consommateur n'a pas profité de la réduction. Il paye 1^f,20 le kilogramme le sucre indigène qui, à Londres, y est vendu moitié prix, soit de 50 à 60 centimes, ce qui permet aux Anglais, grâce à l'exemption de droits à l'importation, d'abord de sucrer leur thé à très bon marché, et ensuite de fabriquer des biscuits et des confitures dont ils tirent la matière première du dehors, et qu'ils exportent ensuite dans le monde entier.

La surproduction du sucre, en France, ressort de la comparaison entre la production indigène et les quantités de sucre consommées. La production betteravière en France du sucre raffiné s'est élevée dans la campagne 1896-1897 à environ 670 000 tonnes, tandis que la consommation indigène atteignait à peine 350 000 tonnes, soit un excédent de production de 320 000 tonnes, chiffre auquel il faut ajouter l'excédent provenant de l'importation des sucres coloniaux et étrangers, soit 158 000 tonnes, tandis qu'il n'en a été consommé que 84 900 tonnes. Il résulte de ces chiffres que pour une production indigène et une importation s'élevant au total à 828 000 tonnes, la consommation n'a été que de 434 900 tonnes, laissant une différence de 393 000 tonnes en chiffre rond qui n'est pas absorbée à l'intérieur, et dont il est nécessaire de trouver l'écoulement. On n'a que deux moyens d'y parvenir : ou exporter, ou bien augmenter la consommation. Mais les exportations, bien qu'encouragées par les primes, deviennent de plus en plus difficiles par suite de l'encombrement des marchés extérieurs par nos concurrents qui ont considérablement augmenté leur production, et qui sont également favorisés par des primes ; de plus, ils fabriquent à meilleur marché que nous, ce qui est notamment le cas pour l'Allemagne.

En effet, la production de l'Allemagne a passé de 400 000 tonnes, en 1880, à 1 850 000 tonnes.

Celle de l'Autriche de 250,000 tonnes en 1880 à 1,100,000 tonnes.

--	la Russie	200,000	--	600,000
--	la Belgique	80,000	--	280,000

L'Allemagne s'efforce d'écouler son trop plein par l'exportation facilitée au moyen de primes variant, suivant les catégories, de 1^f,56 à 2^f,50 par 100 kilog. (1).

Une autre cause de supériorité de l'Allemagne sur la France, au point de vue de la production sucrière, réside dans l'élévation du rendement moyen par hectare en betteraves à sucre qui chez nous est de 26 511 kilog. (moyenne 1892-1897) et en Allemagne, de 30 320 kilog., ce qui fait une différence de 14,3 % en faveur de ce dernier pays. Les conséquences sont, en supposant les frais de culture égaux à 700 fr. par hectare (et ils sont plutôt moins élevés en Allemagne) que la tonne de betteraves qui revient chez nous à 26^f,40 ne coûte que 23^f,10 chez nos voisins ? soit un avantage de 3^f,30 pour le fabricant allemand. De plus notre rendement en sucre raffiné est également inférieur puisque les moyennes (1892-97) sont chez nous de 9,49 par 100 kilog. de betteraves, tandis qu'elles s'élèvent à 11,19 chez nos voisins, soit en plus, en raffiné 1.70 %.

Si on veut comparer les rendements en sucre à l'hectare dans les principaux pays producteurs, on voit que la Belgique tient la tête avec 5.260 kilog., puis vient l'Allemagne 4.180, ensuite l'Autriche-Hongrie 3.135 kilog. la France, avec 3.020 kilog. et la Russie avec 1.839 kilog.

(1) Bulletin de statistique du Ministère des Finances, juin 1895.
Les primes à l'exportation des sucres (loi allemande du 9 juin 1895).

Ces écarts dans la production tiennent principalement à la nature du sol et du climat, au choix des semences, aux fumures et au régime fiscal.

L'Allemagne doit surtout sa supériorité à une expérience de plus d'un demi-siècle dans la culture de la betterave riche qui n'est introduite chez nous que depuis 1884. Nous employons 1053 kilog. de betteraves pour produire 100 kilog. de sucre, tandis que les Allemands obtiennent le même résultat avec 829 kilog. Ainsi non seulement la betterave leur revient moins cher, mais encore il leur en faut moins pour obtenir la même quantité de sucre. L'Allemagne l'exporte encore sur nous par la capacité de production de ses usines, attendu que pendant que les nôtres traitent par campagne 15502 tonnes de betteraves (moyenne 1892-1897), les siennes en travaillent 30,079, soit une différence en sa faveur de 82 %. Quant au travail journalier, il est chez nous de 235 tonnes contre 361 en Allemagne, soit 53,6 % d'écart en sa faveur. Il faut aussi tenir compte du bon marché des salaires qui abaisse encore les frais de fabrication. De l'ensemble de cette meilleure organisation industrielle résulte pour l'Allemagne une grande économie dans la production. On comprend combien, dans ces conditions, la lutte nous est difficile sur les marchés des grands pays consommateurs, qui sont surtout l'Angleterre et les Etats-Unis. Et encore ce dernier pays ne sera-t-il plus bientôt pour l'Europe un débouché, à cause de la transformation qui s'y opère en ce moment. La culture de la betterave commence à s'implanter dans certains Etats du Nord, et, grâce aux encouragements que lui procure le gouvernement, les Etats-Unis seront bientôt en mesure de produire le sucre nécessaire à leur consommation.

Dans ces conditions, on ne peut songer à trouver à l'é-

tranger tout l'écoulement du trop plein de nos sucres, surtout étant donné le système des primes à l'exportation, qui fait que la production se maintiendra tant que les gouvernements ne l'auront pas réglée par un accord conventionnel. Il faudra des négociations diplomatiques qui dureront longtemps avant qu'on puisse aboutir à un résultat avantageux.

Il n'y a que deux moyens possibles pour établir en France l'équilibre entre la production et l'utilisation du sucre : l'un consiste à augmenter la consommation, l'autre à réduire la production. Il résulte des statistiques officielles que les 350,000 tonnes de sucre indigène consommé actuellement en France sont produites par 130,000 hectares. La culture de la betterave s'étendant sur 221,400 hectares, il en résulte que la production de 10,400 hectares ne trouve pas actuellement son utilisation dans la consommation. Il semble alors qu'il y aurait lieu de réduire d'environ un quart (23 %) la superficie de culture de la betterave ; mais cette solution serait désastreuse pour notre agriculture et on ne saurait s'y arrêter un instant. On ne peut, en effet, oublier que la culture de la betterave est la seule ressource qui reste à nos cultivateurs dans plus de vingt départements en présence du bas prix des céréales, et que la prospérité de plusieurs de nos colonies est liée à la culture de la canne à sucre. Le seul remède possible consiste dans le développement de notre consommation intérieure. Celle-ci peut s'entendre de deux manières, l'une se rapporte à la consommation du sucre, tel est l'objet de la proposition de M. Fleury-Ravarin (1),

(1) Proposition de loi tendant à réduire à 40 fr. le droit intérieur de consommation sur les *sucres bruts* de toute origine avec surtaxe de 40 fr. sur les *sucres raffinés* par MM. Fleury-Ravarin etc. (Chambre des Députés, 6 juillet 1895, N. 1452.)

l'autre à la consommation de la betterave sucrière par le bétail, telle est la solution recommandée par M. L. Grandeau.

En comparant le chiffre de la consommation du sucre par tête d'habitant dans les différents pays, on constate que la France est l'un de ceux où elle est le moins développée, bien qu'elle ait doublé depuis 25 ans, passant de 6 à 7 kilog. au chiffre actuel qui atteint 13 kilog. Mais ce chiffre qui constitue un progrès est encore loin de celui de la consommation des autres pays, qui est de 39 kilog. pour l'Angleterre ; 30 kilog. pour les Etats-Unis ; 21 kilog. pour le Danemark, tandis qu'elle n'est que de 13 kilog. 78 pour l'Allemagne et de 9 kilog. pour l'Autriche.

Si, d'un autre côté, on compare le chiffre de la consommation par tête au taux de l'impôt sur le sucre dans les divers pays, on remarque qu'elle est en raison inverse du taux de l'impôt. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, où la consommation est la plus forte, le sucre n'est pas imposé. Aux Etats-Unis, il ne supporte qu'un droit intérieur de 10 fr., en Allemagne et en Autriche de 22^{fr},50, et en France de 60 fr. La conclusion est que, pour développer la consommation du sucre, il faut dégrever cette denrée d'une partie de l'impôt énorme qui la frappe. Cependant il faut remarquer que cette corrélation entre le taux de l'impôt et la consommation n'est pas l'unique cause de l'augmentation de cette dernière, bien qu'elle y contribue pour une large mesure. Ce qui fait que l'Angleterre emploie beaucoup de sucre, c'est que l'usage des boissons chaudes y est très répandu et que les aliments sucrés, sous toutes leurs formes, sont dans les habitudes de la population. Même en abaissant considérablement les droits sur le sucre en France, on n'arriverait pas encore à obtenir une consommation personnelle

égale à celle des Anglais, parce que le thé, les puddings et autres mets sucrés ne font pas partie chez nous de l'alimentation nationale au même degré que chez nos voisins.

Nous ne pouvons donc espérer voir notre consommation atteindre celle de l'Angleterre et des Etats-Unis, mais on peut penser qu'avec un notable abaissement de l'impôt, et une connaissance plus exacte dans le public de la valeur nutritive du sucre, on pourrait bientôt voir consommer chez nous la production des 10.400 hectares qui y est actuellement sans emploi. Ils fournissent 246.000 tonnes de sucre qui, à raison de 38.400.000 habitants, représentent un supplément de consommation de 6 kil. 3 par habitant et par année, ce qui pourrait porter notre consommation en moins de 10 ans aux environs de 20 kilog. La seule difficulté, c'est que les nécessités budgétaires ne semblent pas devoir permettre un dégrèvement assez considérable pour compenser le déficit par l'extension de la consommation.

Il est assez curieux de constater que la consommation du sucre en France a peu varié depuis quelques années, ce qui est d'autant plus étrange que les prix des différentes espèces de sucre ont baissé de plus de moitié, ainsi qu'il résulte d'un tableau publié par le *Journal des fabricants de sucre* et embrassant, année par année, la période comprise entre 1872 et 1897. Nous extrayons de ce tableau quelques chiffres significatifs.

Prix du kilogramme du sucre en France.

Années	Brut des colonies françaises.	Bruts étrangers.		Raffinés.	
		Canne	betterave.	Candis.	Autres.
1872	0 ^f 64 ^c	0 ^f 64 ^c		1 ^f 04 ^c	0 ^f 84 ^c
1882	0,60	0,58	0,54	1,00	0,79
1892	0,37	0,37	0,37	0,60	0,41
1897	0,23	0,26	0,26	0,45	0,32

Dans ces conditions, il semblerait que la consommation eût dû augmenter. Mais les diminutions de prix ayant eu lieu par étapes successives, avec des mouvements d'augmentations certaines années, il est probable que la différence a été gardée par les intermédiaires, et qu'ainsi le consommateur au détail n'a pas pu s'apercevoir et par suite profiter de la baisse cependant très réelle des prix.

Le journal des fabricants de sucre estime, non sans quelque raison, qu'il faut tenir compte, à ce sujet, de l'accroissement de prix qu'ont subi certains produits qu'il qualifie de véhicules du sucre, comme le café, le cacao, le thé. Cet accroissement de prix est incontestable. Nous extrayons du tableau embrassant la même période que ci-dessus les chiffres suivants.

Prix du kilogramme de cacao et de café en France.

ANNÉES	CACAO	CAFÉ
1872	1 ^{fr} 58 ^c	1 ^{fr} 88 ^c
1882	1,72	1,34
1892	2,365	2,265
1896	2,48	2,58
1897	2,65	1,61

On peut faire remarquer à ce propos, comme le faisait le *Travail national*, que la hausse constatée provient, pour une large part, des droits fiscaux très élevés mis sur les produits dont il s'agit. Les cacaos étrangers payent, en effet, 104 fr. les cafés étrangers 156 fr. (1), et le thé 208 fr. par 100 kilogrammes. Ces diverses denrées ne sont d'ailleurs pas les seuls véhicules du sucre, et tout en en tenant compte il ne faut pas en exagérer l'importance.

(1) En vertu d'un arrangement conclu avec le Brésil en 1900, le droit de douane sur le café a été abaissé de 20 fr. par 100 kilogrammes.

Ce qu'on peut dire sans crainte de se tromper, c'est que le développement de la consommation du sucre en France, est paralysé par deux obstacles qui ne pourront être aplanis que par une sérieuse réforme ; l'un consiste dans l'énormité du droit de consommation qui représente près de 200 % du prix du produit ; l'autre tient aux exigences abusives de l'administration au sujet de la perception de ce droit.

C'est à la solution de cette question de la consommation que s'applique la proposition de M. Fleury-Ravarin qui essaye de concilier les nombreux intérêts en présence, ceux de la culture indigène et coloniale, de l'industrie sucrière, du consommateur et du Trésor auquel l'impôt actuel fournit une recette de 200 millions de francs.

Le projet conserve la loi du 24 juillet 1884 dont les prescriptions primitives ont été malheureusement remaniées par suite des nécessités budgétaires, mais qui néanmoins a produit d'excellents résultats en incitant au progrès les agriculteurs et les industriels, ce qui a permis d'abaisser le prix de revient et par suite celui de la vente.

L'idée de la nouvelle réforme consiste dans l'établissement d'un droit différentiel de consommation entre le *sucre brut* blanc et le *sucre raffiné* ou, en d'autres termes, l'abaissement général du droit avec une surtaxe sur les raffinés.

Cette réduction de l'impôt sur le sucre blanc se justifie en ce que le prix de ce dernier est inférieur à celui du raffiné (86 fr. au lieu de 97 et le sucre en morceaux cassés 104 fr.) L'opération du raffinage augmente donc la valeur du sucre aux yeux des consommateurs, et par suite il paraît juste de le frapper d'un impôt plus élevé

que le sucre brut qui sort de la fabrique. En second lieu il est utile de favoriser la consommation du sucre dans les classes populaires, et le moyen le plus simple consiste à leur permettre l'usage du sucre blanc, devenu grâce à la réduction d'impôt beaucoup meilleur marché que le sucre raffiné, auquel on s'est habitué, ce qui tient à ce qu'autrefois il était le seul directement consommable, tandis qu'à présent on peut produire des sucres bruts blancs aussi purs que les raffinés. Il est à remarquer que les grands pays consommateurs de sucre emploient de grandes quantités de sucres bruts blancs; rien ne s'oppose donc à ce que son usage se répande également chez nous où déjà il est adopté avec avantage dans l'alimentation des troupes (mais pour une très faible part.) Il résulte de ces considérations que le sucre raffiné surtaxé constituera désormais un produit de luxe, et acquittera en conséquence une taxe élevée qui n'atteindra que ceux qui en feront volontairement usage; les autres pouvant se soustraire à l'impôt, sans être privés d'une denrée utile. La réforme proposée a en outre en vue d'affranchir les producteurs et les consommateurs de sucre du tribut que prélève sur eux la raffinerie. Celle-ci grâce, d'une part, au droit de douane de 8 fr. par 100 kilog, est protégée contre la concurrence étrangère, tandis que d'autre part, par suite du petit nombre d'industriels qui s'y livrent et de leur puissante organisation, la raffinerie constitue un monopole de fait. On ne saurait en effet compter ici sur la concurrence pour amener un abaissement des prix; les raffineurs étant syndiqués et ayant soin de limiter la production de manière à maintenir les prix au maximum. Quant à installer de nouvelles usines, celles-ci ne sauraient subsister, car les raffineurs n'hésiteraient pas à abaisser les prix provisoirement

de façon à se débarrasser de concurrents gênants (1).

Le dégrèvement proposé a en outre l'avantage de favoriser l'intérêt du Trésor. On prévoit, en effet, que la consommation allégée d'un tiers de l'impôt augmentera notablement par suite des nombreux usages auxquels le sucre peut être appliqué : sucrage des vendanges, confitures, mets sucrés, liqueurs, bières, etc. Il est certain que la taxe actuelle empêche l'extension de la consommation du sucre dans de nombreuses industries qui se développeront par suite de l'abaissement de l'impôt, cette règle étant générale pour tout dégrèvement s'appliquant à des aliments de première nécessité.

Une objection qu'on peut faire à ce projet c'est que, dans l'état actuel de la fabrication, le sucre brut blanc fond moins rapidement dans l'eau froide que le raffiné, ce qui est un grave inconvénient pour la consommation ; mais les auteurs de la proposition affirment qu'on peut remédier à cet inconvénient en modifiant, en fabrique, le mode de cuisson employé. On peut se demander, si cela est si facile, pourquoi on ne l'a pas déjà fait.

Le projet propose de fixer l'impôt à 40 fr. les 100 kilog. sur le sucre *brut* de toute origine, ce qui constitue un dégrèvement de 20 fr. sur l'impôt actuel fixé à 60 fr., et de surtaxer de 40 fr., c'est-à-dire de porter à 100 fr. l'impôt sur les sucres raffinés. La réduction a été déterminée pour don-

(1) Pour faire cesser les inconvénients de ce monopole de fait une proposition de loi a été déposée par MM. Baudin et autres députés du parti socialiste « relative à l'organisation du monopole de la raffinerie et à la réglementation de la production du sucre en vue de protéger les intérêts des travailleurs agricoles et industriels. D'après ce projet l'État s'emparerait des bâtiments et de l'outillage des raffineries, dont il leur paierait la valeur fixée par experts, et il réglerait la production du sucre, le prix d'achat des betteraves et les salaires des ouvriers agricoles et industriels ainsi que la vente. Comme on voit ce serait le monopole complet.

ner satisfaction aux viticulteurs en vue du sucrage des vendanges. Actuellement l'impôt, pour cet emploi spécial du sucre, est réduit à 25 fr. ; mais la viticulture française, pour écarter la concurrence des vins de seconde cuvée, réclame actuellement un relèvement de la taxe réduite dont elle a bénéficié pendant la période phylloxérique. Il y aurait sur ce point plus d'une observation à faire, mais ceci nous écarterait de notre sujet.

Ce qui est certain, c'est que l'augmentation de consommation à attendre du dégrèvement semble devoir compenser largement le déficit résultant de l'abaissement du droit actuel. Cependant, par prudence, et pour faire face au déficit que pourrait entraîner la réforme au début, le projet prévoit une surtaxe de 40 fr., sur le sucre raffiné, surtaxe qui ne serait que temporaire et qui pourrait être abaissée graduellement au fur et à mesure du développement de la consommation du sucre brut. « Il est à prévoir, en effet, que les usages ne se modifieront pas du jour au lendemain, et que le consommateur dans les premières années du moins qui suivront la réforme, jusqu'à ce que son éducation soit achevée, préférera le sucre raffiné ou en morceaux. » Dans ces conditions, la réforme se traduira par une plus-value immédiate, elle apportera un supplément de ressources pour le présent qui permettra de parer au déficit qui pourrait résulter pour le Trésor du dégrèvement sur le sucre brut, et préparera le développement de sa consommation.

Cette proposition ouvre donc des débouchés nouveaux à une des branches de la production agricole et favorise la consommation populaire en réduisant d'un tiers l'impôt sur le sucre ; enfin elle apporte au Trésor un supplément de recettes. Cette dernière considération nous paraît prêter à la critique, et nous craignons bien qu'en dernière ana-

lyse, la réforme, au lieu d'un dégrèvement, ne soit qu'une aggravation de charge étant données les habitudes des consommateurs auxquelles il ne leur sera pas facile de renoncer immédiatement. Le public ne connaît, en général, que le sucre raffiné, le sucre brut ayant la réputation de sucrer mal. Il est à supposer que, jusqu'à ce qu'on lui prouve le contraire, il continuera d'user du premier ; mais à cause de la surélévation d'impôt sa consommation ne se développera pas. Pour rendre la réforme vraiment efficace, ce n'est pas un dégrèvement d'un tiers, mais bien des deux tiers de l'impôt qu'il faudrait accorder au sucre brut, parce que ce dégrèvement de 40 fr. par 100 kg. pourrait alors se faire sentir chez le consommateur au détail ; celui qui achète le sucre au kilogramme, y trouverait une différence de 0',40 et ceux qui n'achètent qu'à la livre ou au quart bénéficieraient encore de 0',20 et 0',10, et c'est le cas pour beaucoup de consommateurs peu aisés. Il serait également utile de répandre dans l'enseignement primaire et dans le public quelques notions élémentaires sur l'utilité nutritive du sucre et son rôle dans la formation du muscle, comparé au rôle nocif de l'alcool, afin de montrer l'utilité de cette denrée qui n'est pas appréciée chez nous à sa juste valeur. Ce résultat pourrait être également obtenu en encourageant la consommation du café, qui entraîne ordinairement l'adjonction du sucre.

L'erreur de la proposition de M. Fleury-Ravarin c'est de vouloir non seulement que la réforme se suffise à elle-même, mais encore qu'elle se traduise « pour le Trésor par une plus value immédiate, qui dans l'état de nos finances sera fort bien accueillie. » Eh bien, dans ces conditions ce n'est plus en réalité d'un dégrèvement ni même d'un simple déplacement d'impôt qu'il s'agit, mais au con-

traire d'une augmentation considérable et définitive, étant donné que le sucre raffiné que tout le monde consomme en France sera considéré dorénavant par le fisc comme un objet de luxe.

Nous comprendrions cette manière de procéder si les *boni* résultant de l'augmentation de la taxe devaient aller à une caisse spéciale des réformes, afin d'être employée à dégrever d'une somme égale la consommation du sucre brut au delà d'une recette fixe attribuée au Trésor, de 200 millions par exemple. Mais tel n'est pas l'objet de la proposition qui n'aurait pour résultat que d'augmenter les recettes, c'est-à-dire la tentation à la dépense qu'il s'agirait au contraire de réfréner, si on veut dégrever réellement les objets de première nécessité. En développant leur consommation par un abaissement de l'impôt appréciable pour les plus modestes consommateurs, il n'est pas douteux qu'on arriverait, au bout de quelques années, à obtenir une recette égale à celle perçue avant la réforme ; on peut estimer que environ 10 années y suffiraient.

C'est dans l'alimentation des troupes que l'usage du sucre pourrait tout d'abord être étendu avantageusement, ainsi que l'ont montré les expériences faites en Allemagne en 1897, rapportées par la *Revue militaire de l'étranger*, et dont les résultats furent les suivants : Pendant les manœuvres, le poids des hommes alimentés avec l'aide du sucre s'accrut dans une proportion plus forte que celui des hommes de contrôle ; ils se trouvaient en même temps mieux portants et plus vigoureux qu'avant les expériences.

Dans les marches, un morceau de sucre calmait la faim et apaisait la soif ; grâce à cet aliment, on pouvait plus facilement combattre l'épuisement et les coups de chaleur.

Il faut ajouter que les hommes ne manifestèrent jamais la moindre répulsion pour l'usage du sucre.

En somme les expériences ont réussi et, comme conclusion, le médecin chargé de la direction des essais a proposé d'introduire le sucre dans l'alimentation des troupes allemandes de trois manières différentes, savoir :

1^o Comme allocation supplémentaire, en vue d'améliorer la ration journalière du soldat ;

2^o Comme partie intégrante des vivres de réserve de l'homme et des approvisionnements des places fortes, hôpitaux et vaisseaux.

3^o Comme allocation temporaire, pour fortifier les soldats et relever leur vigueur pendant les marches.

Le sucre entre déjà dans l'alimentation de l'armée française, mais seulement dans une faible proportion, à raison de 20 grammes, par ration quotidienne de café de 16 grammes, dont il est l'accessoire, quantités qui sont doublées en temps de marches ou de manœuvres. On peut penser que si le sucre tenait une plus grande place dans l'alimentation des troupes, les hommes continueraient à en consommer une fois rentrés dans la vie civile, au grand bénéfice de l'écoulement de la production.

Le second moyen pour trouver l'emploi de la surproduction actuelle de la betterave sucrière consiste, selon M. L. Grandeau, à introduire le sucre dans l'alimentation du bétail. D'après les résultats du dernier dénombrement concernant l'espèce bovine (1896) celle-ci comprend en nombre rond 13 millions d'animaux, et en retranchant les 2.300 000 animaux de moins d'un an, il existe en France 10 700 000 têtes de gros bétail.

En supposant répartie entre cette population bovine la consommation des 11 400 000 tonnes de betteraves fourragères récoltées en 1896 sur 428 000 hectares, on obtient

par tête de bétail seulement 1065 kilog., soit moins de 3 kilog. par jour.

Passant à la betterave sucrière, la surface semée en 1896 était de 270 000 hectares ayant produit 8450 000 t. de racines, soit 31 000 kilog. à l'hectare au prix de 1',84 les 100 kilog. (betterave brute non préparée pour la sucrerie.. Pendant la même année, les quantités entrées dans les fabriques de sucre n'ayant été que de 6700 000 tonnes, la différence entre le poids de la récolte et celui des livraisons serait de 1 725 000 t. représentant les déchets de toute nature soit 20 % du poids.

M. L. Grandeau se demande s'il n'y aurait pas possibilité d'utiliser très avantageusement pour l'alimentation du bétail la récolte des 91 400 hectares de betteraves sucrières actuellement inemployée. En comptant 31 tonnes de racines par hectare cette surface produirait 2 833 400 tonnes de betteraves pouvant être consommées par les bœufs et les vaches capables d'en absorber au minimum 20 kilogr. par jour. Les 2 833 400 tonnes de betteraves sucrières fourniraient donc 141 670 000 rations, et le quotient de ce chiffre par 365, soit 388 137, indique le nombre de têtes de bétail qu'on pourrait nourrir annuellement, ce qui pour un chiffre de 10 700 000 têtes de gros bétail bovin, montre qu'il suffirait d'introduire la betterave sucrière dans l'alimentation de moins d'un quart du nombre des vaches et des bœufs pour absorber la production des 91 400 hectares de cette racine. Ainsi serait rétabli l'équilibre entre la production de la betterave sucrière et la consommation.

Il semble donc qu'il y a lieu d'essayer l'emploi de la betterave sucrière pour la nourriture du bétail, en ce qui concerne notamment les bœufs de travail, pour lesquels l'introduction du sucre dans la ration aurait le

meilleur résultat, « le sucre étant par excellence l'élément producteur de la chaleur et de l'énergie animales. » Ce serait également avantageux pour les animaux à l'engrais et les vaches laitières, attendu que le sucre contenu dans une ration alimentaire est complètement utilisé par l'animal, ce qui, au point de vue économique, doit faire préférer la betterave aux fourrages contenant peu de matières sucrées. Il est à remarquer en outre que, dans les pays où les mélasses ne sont pas imposées comme chez nous, d'après leur teneur en sucre, on les utilise avec succès pour la nourriture du bétail ; or la sucrerie française en fournit actuellement 220 000 tonnes titrant en moyenne 45 % en sucre qui, si elles étaient largement dégrevées, pourraient entrer dans l'alimentation des animaux de ferme.

En résumé, la réforme de l'impôt sur le sucre doit consister dans un dégrèvement assez important pour qu'il ait comme conséquence un développement notable de la consommation. Ce système nous paraît préférable à la création d'une espèce spéciale de sucre, dit des pauvres, qui seul serait dégrévée. Il le serait encore insuffisamment pour que l'abaissement du prix de vente fût sensible pour les acheteurs au détail, qui sont le plus grand nombre. Il faudrait pour que la réduction se fit utilement sentir qu'elle fût du double de celle proposée ; alors, semble-t-il, on verrait la consommation prendre un large essor, et compenser en une dizaine d'années le déficit éprouvé au début par le Trésor. De plus, pour tenir compte des nombreux intérêts en présence en ce qui concerne l'agriculture, il y aurait avantage, ainsi que le propose M. L. Grandeau à se livrer à des essais d'alimentation du bétail par la betterave sucrière, afin d'y trouver l'emploi de sa surproduction. Ce serait tout avantage tant

pour les consommateurs auxquels il est de l'intérêt général de fournir une denrée productive d'énergie à bon marché, que pour les producteurs qui y trouveraient la juste rémunération de leurs capitaux et de leur travail. Quant au sacrifice à consentir par l'Etat, il ne saurait être que momentané, en vertu de cette loi générale que tout dégrèvement important, et qui ne profite pas uniquement aux intermédiaires, entraîne forcément un accroissement de la consommation des éléments de première nécessité.

§ II. — Impôt sur le sel.

L'impôt sur le sel, qui est perçu sur un aliment dont l'usage est indispensable, renferme au plus haut degré les nombreux défauts qu'on reproche avec juste raison aux impôts de consommation. Il s'écarte totalement de la première règle de l'impôt, celle de la proportionnalité. C'est, de plus, un impôt qui a tous les caractères de la capitation, puisque la consommation du sel est absolument la même, quel que soit le revenu, et que même la classe pauvre le supporte plus lourdement par suite de l'usage des salaisons.

Non seulement cet impôt est inégal, mais il grève l'agriculture à laquelle le sel pourrait rendre les plus grands services en ce qui concerne l'élevage du bétail. Si cette taxe est peut-être impopulaire c'est plutôt à cause du souvenir de la gabelle qu'elle rappelle que par le poids dont elle pèse sur les populations, puisque le taux de l'impôt n'est plus que de 10 centimes par kilog. Néanmoins et en se plaçant au point de vue des règles de l'impôt, celui-ci est condamnable, et la seule réforme à

lui appliquer serait de le supprimer purement et simplement dès que la situation budgétaire le permettra. En agissant ainsi on fera disparaître de nos impôts celui qui, pour n'être pas le plus lourd, n'en est pas moins, à tous les points de vue, l'un des plus défectueux. Cette suppression, dont l'urgence ne s'impose d'ailleurs pas, pourrait avoir lieu en deux périodes, la première comprenant la réduction de l'impôt à 5 centimes le kilog., la seconde sa suppression complète, dès que la situation financière le permettrait, afin de ne pas priver immédiatement le Trésor de la recette que produit cet impôt et qui est d'environ 33 millions bon an, mal an.

§ III. — Impôt sur le tabac.

L'impôt sur le tabac est un des rares auquel on ne puisse adresser aucun des reproches que méritent plus ou moins les autres taxes de consommation. L'usage du tabac n'est nullement nécessaire et son abus est certainement nuisible. Cet impôt semble même être proportionnel, tant en ce qui concerne la valeur que le prix de revient des différentes qualités de tabac (bien que cela soit assez difficile à affirmer). Enfin, c'est une denrée particulièrement imposable puisque sa consommation est à la fois générale et inutile. Ainsi, ce qui est rare, le principe de cet impôt ne donne lieu à aucune critique. Il n'en est pas de même de sa perception attendu que l'Etat s'est réservé le monopole de la fabrication et de la vente du tabac sous ses diverses formes. Cependant, il faut bien constater que les inconvénients inhérents à tout monopole sont moins sentis en ce qui concerne le tabac que pour d'autres produits. L'habitude en est prise et la per-

ception gagne, à ce système, d'offrir plus de garantie.

Le monopole du tabac n'est d'ailleurs pas particulier à la France. C'est également sous cette forme que l'impôt est perçu en Italie, en Autriche et en Hongrie. En Espagne le monopole est affermé. En Angleterre, au lieu du monopole, la culture du tabac est interdite ; l'impôt n'y existe que sous forme de droits de douane. Le seul Etat qui n'ait pas tiré un grand parti de l'impôt sur le tabac est l'Allemagne. Les quatre cinquièmes de ce que rapporte le tabac sont perçus sous forme de droits de douanes et le reste comme impôt sur la production ; il en est de même en Suisse, où le tabac n'acquitte qu'un droit de douane.

Au point de vue fiscal, cet impôt est excellent ; il est un des grands nourriciers du budget français ainsi que des budgets européens. En France, la consommation du tabac a plus que triplé, depuis 1820, si on tient compte de la perte de l'Alsace-Lorraine. Elle a atteint, en 1897, 37 369 793 kilog. Le produit brut (prix de vente) s'est élevé à 392 512 101 fr. Quant au produit *net*, il est environ de 323 millions et quelques centaines de mille francs (323 290 000 fr. en 1896).

Cet impôt ne motive aucune réforme et le régime du monopole qui lui est appliqué ne paraît pas devoir être modifié.

CHAPITRE XVIII

DROITS DE DOUANE

§ I. — Historique.

C'est depuis Colbert que les douanes ont le double caractère d'un impôt et d'une mesure de protection pour l'industrie nationale. L'Assemblée Constituante, s'inspirant des théories économiques du XVIII^e siècle, appliqua la formule qui résumait la doctrine physiocratique : « Laissez faire, laissez passer. » Le tarif général des douanes de 1790 forma le point de départ de la liberté commerciale, qui fut ensuite complètement suspendue sous Napoléon I^{er} par suite des guerres. La Restauration rétablit le régime protecteur. Le Gouvernement de Juillet, ainsi que le second Empire à son début, furent obligés de maintenir le tarif général de 1816. Enfin, en 1860, le Gouvernement brisant la résistance des Chambres conclut avec l'Angleterre le traité qui devait être la rénovation de la liberté commerciale en France, par l'abolition des droits protecteurs. Les traits principaux de ce traité inspiré par Michel Chevalier et Isaac Pereire furent l'abolition des prohibitions, la suppression des droits sur les matières premières et l'abaissement des anciens tarifs à un taux variant de 10 à 20 % de la valeur des produits importés.

§ II. — Droits de douane.

Les droits de douane, considérés comme impôt sur les consommations, méritent les mêmes reproches que ceux-ci, quand ils frappent les objets de première nécessité, et ils peuvent être considérés, suivant une juste expression, comme « l'octroi des frontières ». Ils sont, au contraire, admissibles quand ils ne frappent que des consommations de luxe relatif, ainsi que cela a lieu pour certaines denrées coloniales, sucre, café, thé, chocolat, etc., dont l'usage n'est pas de première nécessité.

La principale catégorie des droits de douanes comprend ceux perçus à l'importation des marchandises étrangères. Ces droits peuvent être fiscaux ou protecteurs. Ils sont fiscaux quand ils n'ont pour but que de donner une recette au Trésor ; ils sont protecteurs lorsqu'au moyen de ces droits le législateur veut protéger l'industrie nationale contre la concurrence des produits similaires venant de l'étranger. Avec le système des droits protecteurs l'impôt que supporte le consommateur est plus élevé que la recette qui entre dans les caisses de l'Etat, attendu que ce dernier ne perçoit la taxe que sur l'objet étranger, tandis que le consommateur, par suite du relèvement des prix à l'intérieur (résultant de la protection) se trouve payer l'impôt des douanes non à l'Etat, mais au producteur national de l'objet protégé. Il en résulte que l'Etat pour encaisser quelques millions fait payer beaucoup plus au consommateur indigène. En France nous avons plusieurs exemples de cet état de choses, notamment en ce qui concerne les machines à coudre et la houille.

Quand les droits atteignent les objets manufacturés, ils sont plus généralement protecteurs que fiscaux ; ils n'ont ce dernier caractère que lorsque les produits similaires sont taxés à l'intérieur. Les droits protecteurs ont été atténués par deux séries de mesures qui sont l'abaissement de certains tarifs et les conventions conclues avec les puissances étrangères ; d'où il suit qu'il existe deux tarifs de douane, le tarif général et le tarif conventionnel.

Le tarif général établi dans un pays est applicable aux marchandises venant de tout pays qui ne conclut pas de traité de commerce avec lui. Le tarif conventionnel est celui qui résulte d'un traité de commerce.

Dans tout traité de commerce se trouve une clause dite « de la nation la plus favorisée » : c'est-à-dire que ni l'une ni l'autre des deux nations contractantes ne peut faire à une tierce nation des avantages plus considérables que ceux qu'elles se sont accordés réciproquement ; ou bien, si elles donnent ces avantages à une autre nation, immédiatement la première en profite. Il en résulte qu'il n'y a qu'un type de tarif conventionnel par nation applicable à tous les pays qui ont traité avec elle.

Le tarif général n'a donc peut-être pas toute l'importance qu'on lui accorde parfois, puisque les traités de commerce particuliers avec chaque nation, comme c'est le plus souvent le cas, viennent le modifier.

Indiquons, d'après M. Paul Leroy-Beaulieu, les causes qui peuvent rendre un système de douanes productif. Ce sont : 1° la série des articles que l'on taxe ; 2° le taux des droits sur les objets n'ayant pas de similaires dans le pays, telles sont en France les denrées coloniales, café, cacao, thé, tabac, et le sucre pour partie seulement à cause de celui produit dans le pays même (Voir chap. XVII) ; 3° le climat ; c'est ainsi que le nôtre reçoit les denrées ci-dessus

qu'il ne peut produire lui-même, sauf le sucre et le tabac ce dernier d'une manière très restreinte ; 4° les habitudes de consommation des habitants, c'est ainsi que l'Angleterre retire des droits d'importation sur le thé des sommes importantes qui, chez nous, proviennent d'autres denrées d'un usage plus répandu, telles que le café ; 5° les procédés de comptabilité administrative qui peuvent faire varier le chiffre total des recettes à raison des titres différents auxquels certaines opérations sont envisagées. C'est ainsi qu'en France les services des douanes et des contributions indirectes sont en compte en ce qui concerne la perception de l'impôt sur le sel.

Le système des traités de commerce, malgré les avantages non contestables qu'il a procurés partout où on l'a appliqué (Voir ci-après) et qui, pour la France, était tout particulièrement précieux, puisqu'il permettait l'écoulement facile de nos produits à l'étranger, a été néanmoins abandonné au grand dam de notre prospérité commerciale, ainsi qu'on le verra en comparant l'état du commerce français avec celui des autres pays.

La coalition des intérêts particuliers d'une part, et d'autre part l'ignorance de la masse du public ont amené à répudier le système des traités de commerce, auquel a été substitué celui de protection douanière dont nous devons exposer et réfuter les arguments.

§ III. — Balance du commerce. Système protecteur français.

Balance du commerce. — Le premier argument invoqué est celui de la balance du commerce, d'après lequel, pour que celle-ci soit favorable à un pays, il faut que le montant des exportations surpasse celui des importa

tions, parce que autrement le pays se trouverait débiteur de l'étranger de toute la différence, ce qui aurait pour effet de l'appauvrir.

On ose encore, de nos jours, rééditer cette théorie vermoulue et on n'a pas hésité à s'en servir dans le camp des protectionnistes lors de la discussion des tarifs de douane en 1891. « Depuis 1859, dit M. Méline, le mouvement n'a fait que s'accroître et se précipiter. Les importations ont toujours été en augmentant dans des proportions considérables, pendant que les exportations s'accroissaient à peine ; si bien qu'en 1888 nous trouvons le chiffre des importations à 4 milliards 107 millions, celui des exportations à 3 milliards 246 millions seulement, ce qui constitue la France débitrice pour la somme énorme de 861 millions.

Le même raisonnement a d'ailleurs été tenu en Angleterre par les *fair traders* au dire desquels ce pays serait endetté de plus de 30 milliards à l'heure actuelle, ce qui ne l'empêche pas d'être dans une situation tellement florissante que le chancelier de l'Echiquier a pu opérer de larges dégrèvements d'impôts qui n'ont été entravés pour faire place à des augmentations que par suite de la guerre avec le Transvaal. L'argument tiré des chiffres de la douane est loin d'avoir toute la valeur que lui attribuent les protectionnistes ; il suffit pour s'en rendre compte de consulter le travail de M. Giffen, l'éminent statisticien anglais, intitulé « De l'usage qu'on peut faire des statistiques d'importation et d'exportation. » D'abord les chiffres de la douane ne donnent que ce qui est visible, tandis qu'en fait il existe une grande quantité d'importations et d'exportations invisibles, occultes, et dont M. Giffen fournit un exemple en ce qui concerne le mouvement commercial aux Etats-Unis d'a-

près le tableau des douanes. Ce pays a beaucoup emprunté à l'Europe, ce qui le force à envoyer tous les ans, pour payer les intérêts des sommes dues, une quantité de produits dont M. Giffen estime le montant à 750 millions de fr. ; de plus l'Américain voyage beaucoup en Europe, il y vit en général largement, et solde ses dépenses par la vente des produits de son pays, représentée par des traites qu'il se fait envoyer. M. Giffen évalue à 200 millions de fr. les sommes annuellement dépensées en Europe par les Américains. Ce fait est général, et doit mettre en garde contre les conclusions qu'on tire des chiffres fournis par l'administration des douanes. Il faut aussi tenir compte de la différence d'évaluation entre les objets importés et ceux exportés. Pour les premiers, la valeur propre de l'objet est augmentée de tous les frais relatifs à son transport, et dont les principaux sont le frêt et les assurances. La valeur des marchandises exportées ne comprend pas le frêt et on sait, de plus, que les déclarations faites à l'exportation n'ont qu'une lointaine ressemblance avec la réalité. Ces chiffres ne méritent donc qu'une confiance très relative ; ils ne donnent qu'une indication approximative du montant des échanges, dans laquelle il y a certainement des différences avec la réalité dans un sens comme dans l'autre. Ce qui le prouve bien, c'est que chaque fois qu'on a voulu réunir les chiffres donnant les importations et les exportations des différents pays entre eux, on a constaté l'impossibilité d'établir l'égalité entre la valeur des marchandises importées par la France en Angleterre et celles exportées de France pour le même pays. On ne peut donc tirer des chiffres des douanes des conséquences rigoureusement exactes.

L'étude des statistiques douanières a en outre révélé

ce phénomène que l'importation du monde entier est supérieure à son exportation. M. de Neumann-Spallart, célèbre statisticien autrichien décédé depuis quelques années, a fait un travail d'où il résulte un excédent d'importations dans les pays considérés qui a atteint 29 milliards de francs dans la période de 1867 à 1879. Ce travail a été refait par M. Giffen qui est arrivé à des résultats à peu près identiques. On se rendra compte de l'importance de ce travail en remarquant qu'il comporte les résultats de quatre-vingt-huit pays. Ainsi donc, le fait que les importations dépassent les exportations dans un pays donné ne saurait être considéré à lui seul comme un signe de ruine, et par suite la théorie de la balance du commerce ne saurait rien prouver d'absolument positif malgré l'apparence; il faut n'y voir qu'une indication sommaire du mouvement des échanges.

En Angleterre, la baisse des exportations (sauf pendant ces dernières années où elles ont remonté) et l'augmentation des importations, outre qu'elles montrent la nécessité pour les commerçants de développer leurs opérations à l'étranger, ont de plus appelé l'attention de nos voisins sur le point de savoir si l'écart signalé ne serait pas un péril pour l'économie générale du pays (1). L'Angleterre se trouve dans le cas d'une personne dont les dépenses surpassent les revenus de son travail, mais qui non seulement

(1) Le commerce extérieur de l'Angleterre (commerce spécial) non compris les métaux précieux a donné les résultats suivants en 1899 et 1900.

	1899	1900
Importations.	485,035,583 £	523,882,452
Exportations.	264,492,211	291,520,575
Total.	<u>749,527,794</u>	<u>815,403,027</u>

Cette énorme augmentation de 65,875,233 £ en faveur de 1900 tient en partie à l'élévation des prix.

pourrait couvrir ce déficit, mais même accroître son capital, grâce aux revenus d'un portefeuille préexistant. L'Angleterre jouit, en effet, des revenus des capitaux immenses qu'elle a placés à l'étranger, consistant en fonds d'Etats et en valeurs industrielles de toute nature. D'après MM. Ritchie et Sir Robert Giffen, ces revenus augmentent chaque année d'environ 50 000 000 £. Il faut ajouter à cette somme les produits des services de transports et la vente de navires (qui ne figure que depuis 1899 dans les statistiques du *Bord of trade*). Il résulte de ces diverses sources de profit que, malgré l'excédent considérable de ses importations, l'Angleterre est cependant à même d'économiser chaque année environ 40 000 £ qu'elle tire de ses relations avec les autres pays. En fait, il résulte des considérations qui précèdent que les excédents d'importation se produisent dans le vieux monde qui est le réservoir des capitaux qui sont prêtés aux pays nouveaux, et que les excédents d'exportation sont le fait de ces derniers, comme nous le prouve l'exemple des Etats-Unis (1).

On a fait encore valoir, en France, que le tarif protecteur aurait pour résultat de procurer d'importantes ressources au Trésor, malgré la contradiction évidente qu'il y a à espérer une augmentation de recette par suite des

(1) Le commerce extérieur des Etats-Unis offre un exemple remarquable des progrès du pays dans l'ordre économique. Le total des importations et des exportations a, pour la première fois dans l'histoire de la nation, dépassé deux milliards de dollars. Les exportations se sont élevées à un niveau qu'elles n'avaient jamais atteint : elles se chiffrent pour l'année fiscale qui a pris fin au 30 juin 1900 par 1,394,483,082 dollars, excédant de 167,459,780 dollars celles de 1898-99. Les importations ont été de 849,941 184 dollars, marquant aussi une progression de 152.792,695 dollars, due surtout à l'introduction de matières premières destinées à l'industrie. Sur la somme considérable des exportations, 31,65 % correspondent aux articles manufacturés, contre 28,21 % en 1899, 23,44 % en 1895 et 17,07 % en 1898.

nouveaux tarifs, ceux-ci ayant pour effet d'arrêter à la frontière les produits étrangers et par conséquent de diminuer le produit des taxes douanières. A cela les protectionnistes répondent : « ce serait vrai si nos tarifs étaient prohibitifs, mais nous avons la prétention qu'ils ne sont que compensateurs. » Mais qui ne voit qu'une telle doctrine budgétaire est absolument contraire aux aspirations du pays, dont les représentants ont maintes fois réclamé que l'assiette de l'impôt fût réformée, de manière à demander moins aux impôts de consommation ; ces derniers déjà très élevés chez nous se trouvent ainsi considérablement augmentés par l'effet des droits dits protecteurs. Il résulte des calculs de MM. Félix Faure et Léon Say, lors des discussions de 1891, que l'augmentation en se basant sur le tarif minimum et d'après les produits des douanes en 1890 = 355 millions, devait atteindre 141 millions. Quant à la surcharge résultant pour les consommateurs de l'application du tarif maximum. M. Léon Say l'évaluait à 242 millions, soit une différence de 100 millions entre les deux tarifs ; de sorte que, au lieu de 355 millions, les consommateurs paieront 497 millions dans le premier cas et 597 dans le second. Telle est la somme énorme à laquelle se trouve portée la charge que supporte réellement la consommation.

A la vérité le tarif qui a précédé le tarif actuel imposait déjà à la consommation des droits élevés et il semble que c'eût été une raison pour ne pas l'augmenter. Il faut aussi constater que parmi les droits de douanes d'avant 1892, il en est beaucoup qui n'étaient que des droits fiscaux et de statistique. M. Say estimait que les 355 millions de droits étaient payés par des marchandises ayant une valeur totale de 4 milliards 316 millions, se divisant en 1 milliard 736 millions qui forment la valeur des mar-

chandises exemptes ou ne payant que 8 millions de droits de statistique et en 2 milliards 580 millions qui payent les droits protecteurs.

La charge réelle résultant du régime protecteur était par suite évaluée à 393 millions, chiffre obtenu en déduisant de la somme de 597 millions les 204 millions qui représentent seulement des taxes fiscales sur le café, le pétrole et d'une manière générale sur tous les produits non indigènes.

Tel est le chiffre de l'impôt visible, mais pour déterminer la surcharge réelle pesant sur le pays, il faut encore établir le chiffre de l'impôt invisible. M. Say a fait ce travail en s'appuyant sur les remarquables statistiques agricoles de MM. de Foville, Levasseur et Tisserand. En ce qui concerne le blé, le droit de 5 fr. (porté depuis à 7 fr.) par quintal, correspondant à 3^f,75 par hectolitre doit occasionner une surcharge de 393 millions de fr., chiffre obtenu en considérant que la production moyenne est de 107 millions d'hectolitres, l'importation de 12, soit au total 119 dont il faut retrancher 14 millions pour les semences ; d'où il reste 105 millions d'hectolitres qui, à raison de 3^f,75, donnent 393 millions de fr. Mais en réalité la surcharge est plus forte ; M. Say l'a prouvé en étudiant les deux périodes successives de 1885 et 1886 où le droit était de 3 fr., et de 1887 à 1889 où il fut élevé à 5 fr. En comparant pour les deux périodes les prix du *Bulletin des Halles* de Paris, pour la France, et ceux donnés par la *Société royale d'agriculture* d'Angleterre, sur des relevés faits dans 125 villes anglaises, il a trouvé que, dans la période du droit de 3 fr. la différence entre le blé anglais et le blé français était de 4 fr. au détriment de la France, et que dans la période du droit de 5 fr. la différence moyenne était de 7^f,33 plus

cher que chez les anglais. Si, au lieu de Paris, on considère la France entière les chiffres ci-dessus descendent respectivement à 3^f,45 et à 6^f,12. En tout cas la surcharge pesant sur la consommation est supérieure au droit lui-même, parce que le fret sur la France est plus élevé que celui sur les autres pays. Pour ces deux causes impôt et fret, les différences de prix deviennent 4 fr. au lieu de 3 fr., et 7 et 8 fr., au lieu de 5 fr., ce qui autorise à admettre comme moyenne le chiffre de 3,75 de M. Léon Say, lequel appliqué à l'ensemble de la population de la France donne un produit total de 393 millions. En retranchant de ce chiffre la consommation de la population agricole qui mange son propre blé, il reste 85 millions d'hectolitres supportant la surcharge de 3^f,75, ce qui, en dernière analyse, donne pour la surcharge définitive supportée par le pays 318 millions de fr. en ce qui concerne le blé.

En se livrant aux mêmes calculs en ce qui concerne les céréales, M. Say a trouvé que la surcharge était pour l'orge de 10 millions, pour l'avoine de 60 millions, pour le maïs de 13 ou 14 millions. Pour le seigle et en tenant compte de la partie affectée à la consommation du bétail, la surcharge est de 22 millions. Ainsi l'ensemble des droits sur le blé, le seigle, l'orge, l'avoine et le maïs forment un total de 424 millions représentant la surcharge qui pèse sur la consommation en ce qui concerne les céréales.

Pour la surcharge de l'impôt sur les vins, M. Say partant d'une consommation de 43 millions d'hectolitres à 3^f 50 arrivait à 350 millions.

Quant à la viande de bœuf, la surélévation du droit à 0^f 20 le kilog. sur 685 millions de kilog. occasionne une surcharge de 137 millions. Pour la viande de mouton,

0^e 25 de hausse sur les 167 millions consommés représentent plus de 41 millions ; pour les porcs à raison de 0^e 10 par kilog. le résultat sera 38 millions. Le gibier supportera une augmentation de 4 millions. Ainsi la consommation de la viande se trouverait grevée au total de 220 millions.

Il y a donc tant sur les céréales que sur les vins une surcharge totale de 794 millions, soit en chiffre rond 800 millions. Il faut y ajouter 241 millions de droits sur l'industrie, sans tenir compte des 204 millions de produits purement fiscaux retranchés. Ces 241 millions représentent ce que M. Say appelait l'impôt visible, correspondant pour lui à un impôt invisible de 1 milliard. « Voilà donc, disait M. Say, 794 millions d'une part et 1 250 millions d'autre part qui constituent la charge visible et invisible dont vous allez frapper le pays ; soit au total 2 milliards 44 millions. » Et en tenant compte de l'impôt sur les sucres il arrivait à 2 milliards 96 millions.

On sait que depuis 1892 les droits protecteurs ont encore été augmentés, soit directement par une élévation des droits sur les diverses céréales, la viande et le sucre, soit indirectement par la suppression de la fabrication des vins de raisins secs résultant de la prohibition de ces derniers. Voilà, même en supposant exagérés les chiffres de M. Say et en les diminuant de plus de moitié, en les réduisant à 1 milliard, un singulier procédé pour amener l'abaissement des impôts de consommation réclamée depuis si longtemps et avec tant d'insistance.

Pour juger du poids de la surtaxe et de l'inégalité résultant de la protection, M. Say, s'appuyant sur les statistiques de M. Tisserand a examiné la situation faite à certains départements. Il a trouvé que le département de l'Hérault avec ses 439 000 habitants, consommant 1 100 000

hectolitres de blé à raison de 2 hectolitres 1/2 par habitant devait se procurer pour sa consommation 900 000 hect. de blé de plus qu'il n'en récolte, ce qui, à raison de 3^f 75 de droit de douane occasionne pour ce département une perte de 3 528 000 fr. Mais, dans l'Hérault, la population agricole que les droits ont en vue d'avantager ne profite pas tout entière de cette somme, parce qu'il y a autre chose que des producteurs de blé, et M. Say estimait le sacrifice de l'Hérault pour le blé à 971 000 fr. Puis réunissant les pertes de l'Hérault et celles de quatre autres départements de la région du Sud, il arrive à une perte de 7 400 000 fr., lesquels sont gagnés par les autres départements, ce qui constitue une injustice flagrante et une inégalité avec d'autres régions qu'on a essayé de compenser en mettant un droit sur les vins. Dans la région du Sud-Est, M. Say a calculé une perte de 6 millions, ce qui fait 13 millions de perdus pour ces pays et fournis par eux à la région du Nord, où il estimait que quatre départements allaient faire un bénéfice évalué à 32 millions de fr. Ces quelques chiffres dénotent une grande inégalité de répartition dans chaque industrie et dans une même industrie d'un département à l'autre.

Ceci prouve qu'une fois pris dans l'engrenage de la protection on peut plus s'arrêter, tant on éveille l'avidité des particuliers. Non content de protéger les producteurs contre la concurrence étrangère, le système en arrive à livrer certains habitants du pays en pâture aux autres, ainsi que le prouvent les droits écrasants sur le maïs (1) et le riz nécessaires au Midi, afin de soutenir la concu-

(1) Une nouvelle surélévation des droits sur le maïs équivalant à sa prohibition vient d'être réclamée et la Commission des douanes de la Chambre allait l'accorder lorsque sont survenues les vacances parlementaires (Avril 1900).

rence des distilleries du Nord, où on favorise la culture de la betterave et de la pomme de terre, sans tenir compte des droits acquits ailleurs et des intérêts de concurrents respectables réduits à l'impuissance.

Cette inégalité a été justement flétrie, lors de la discussion de 1891 où M. Léon Say s'exprimait ainsi : « Et alors quelle est donc votre raison de sacrifier les uns au profit des autres ? Ah ! M. Deschanel nous l'a dit il y a un instant, c'est que vous avez su rassembler autour de vous une véritable armée ; que vous avez enrôlé des agriculteurs qui réellement ont besoin de la protection, des industriels qui en profiteront, et même beaucoup d'autres qui n'en ont pas besoin et qui n'y ont aucun intérêt. Vous vous êtes dit : Nous sommes les plus forts, nous pouvons prendre l'argent des autres à notre profit. Voilà votre seule raison : la raison du plus fort, et c'est cette doctrine politique qu'on ne peut admettre dans un Parlement français. »

Ce système protecteur a les conséquences les plus dommageables pour l'ensemble des consommateurs salariés ainsi qu'il résulte d'une pétition adressée à la Chambre par la fédération des sociétés coopératives de consommation qui s'exprimait ainsi :

« Considérant que le législateur ne saurait non plus, sans commettre une criante injustice, protéger les propriétaires et industriels français contre l'importation des produits étrangers, alors qu'il déclare impossible de protéger les prolétaires français contre l'immigration des travailleurs étrangers, ce que nous ne demandons pas ;

« Considérant que les sociétés coopératives françaises ont déjà commencé à nouer avec les sociétés coopératives des pays voisins, Belgique, Suisse, Angleterre, des relations d'affaires aussi profitables aux uns qu'aux autres

et que ces relations seraient rendues difficiles ou impossibles par des barrières de douane ;

« Considérant que nous apprenons ainsi, par notre propre expérience, combien est fâcheux, pour la masse des salariés, le système qui prévaut partout depuis quelques années, et que nous sommes menacés de voir encore exagérer en France par le projet de la commission des douanes ;

« Considérant que la fraternité entre peuples autant que l'intérêt des masses doivent nous engager à redoubler d'efforts contre le protectionnisme. »

Une des raisons qu'on fait valoir en faveur du protectionnisme est d'assurer le pain aux ouvriers en leur procurant du travail ; celui-ci devant être plus abondant parce que les patrons auront plus de commandes et gagneront davantage. Mais qui ne voit qu'il serait beaucoup plus simple de ne pas surélever artificiellement le prix du pain et de la viande, comme le font les droits exagérés sous prétexte de « donner du travail ». Le seul moyen d'augmenter l'activité industrielle (et ce terme comprend toutes les industries y compris l'industrie agricole) et de produire des capitaux consiste, pour un pays, à développer les branches spéciales qu'il cultive avec le plus d'avantage, et à échanger la production ainsi obtenue avec ce qu'il lui est utile de recevoir à meilleur compte des autres pays. Toutes les entraves apportées à ce libre développement ne peuvent qu'affaiblir le pays qui les met, en augmentant ses frais de production par un renchérissement factice du prix de revient qui l'empêche de lutter sur le terrain de la concurrence internationale. Ainsi replié sur lui-même, le pays en arrive à « cuire dans son jus » se débattant dans une production chère en face d'une consommation

insuffisante par suite de l'élévation du coût de la vie, et aboutissant en définitive à une diminution du taux du salaire *réel* qu'on disait vouloir rehausser.

Le protectionnisme ouvrier a suivi l'exemple ; et puisque les industriels et les propriétaires fonciers jouissent des droits protecteurs pour leurs profits, les ouvriers demandent à leur tour à être protégés contre la concurrence que leur font en venant travailler chez nous les ouvriers allemands, belges, espagnols, italiens, suisses, etc., qui acceptent un salaire inférieur. Le fait s'est produit en Algérie sous la forme de résolutions votées par les ouvriers protectionnistes et portées au Gouverneur général (M. Laferrière). Celui-ci s'est empressé de faire droit à leurs réclamations, dans la mesure du possible, par l'envoi d'une circulaire aux préfets dans laquelle il estime qu'en ce qui concerne les travaux publics exécutés en régie sur les fonds du gouvernement général ou local, il lui paraît désirable et juste « qu'ils soient confiés de préférence aux ouvriers français et à leur défaut aux indigènes algériens, plutôt qu'à des étrangers qu'on ne doit pas exclure de parti pris, mais qui ne sauraient se plaindre que sur la terre française et algérienne on songe tout d'abord aux français et aux algériens ». Seulement l'adoption de pareilles mesures retombe sur les contribuables, par suite du renchérissement de la main-d'œuvre et, par suite, des travaux exécutés. De plus, de même que pour nos produits, il faut s'attendre à un traitement réciproque vis-à-vis de ceux de nos compatriotes vivant de leur travail à l'étranger. Voilà les conséquences auxquelles on arrive lorsqu'on s'engage dans le système de la protection, qu'il est impossible de faire égale pour tous à cause de la complexité inextricable des situations personnelles, résul-

tant de facteurs nombreux et essentiellement variables.

L'agriculture qui a mené toute cette campagne pour aboutir aux résultats que nous constaterons n'est au fond qu'une association puissante qui abuse de la force du nombre pour se faire payer un tribut par les consommateurs nationaux. Elle joue un rôle peu noble en pesant sur les intermédiaires par les procédés violents auxquels elle a recours, tels que le cadenas, les surtaxes d'entrepôt, etc., qui élèvent les prix et paralysent les transactions au détriment de l'activité nationale.

Quant à l'impossibilité dans laquelle nous serions de lutter contre nos concurrents étrangers, c'est là une affirmation qui n'est vraie que par suite des entraves mises à la production. Sans avoir un sous-sol aussi riche que certains de nos rivaux, nous possédons en revanche un sol fertile et un climat en général excellent. Cette prétendue impossibilité de pouvoir lutter contre la concurrence étrangère a d'ailleurs conduit à des conséquences ridicules, telles que le rejet du premier traité de commerce négocié avec la Suisse, et cela dans une forme qui nous a mis en fort mauvaise posture vis-à-vis de ce pays autrefois foncièrement ami, et qui nous l'avait prouvé dans les jours d'adversité. La convention conclue depuis, sur la base de l'abaissement des droits sur certains articles du tarif minimum, n'a pas effacé la mauvaise impression produite par le rejet pur et simple antérieur, et si nous avons regagné commercialement le terrain perdu, il n'en est pas de même à d'autres points de vue.

Quant à l'assertion consistant à dire que le pays a été appauvri par les traités de commerce, il suffit pour en apprécier la valeur de comparer le mouvement commercial de la France avec celui de ses rivaux depuis 30 ans. On est alors amené à constater que nous avons perdu la

deuxième place que nous occupions autrefois, après l'Angleterre, pour ne plus avoir maintenant que la quatrième après l'Allemagne et les Etats-Unis.

§ IV. — Résultats du système actuel.

En 1869, sous le régime des traités de commerce, le chiffre de nos exportations au commerce spécial (sans compter les réexportations résultant du transit) était de 3.075 millions. Dans cette somme nos produits fabriqués entraient pour 1.640 millions, formant 53 % de l'ensemble; notre commerce et notre industrie étaient prospères. Après la guerre, en 1872, il se produisit une recrudescence d'activité remarquable qui fit que le chiffre de nos exportations s'éleva à 3.762 millions, dans lequel les produits fabriqués figurent pour 1.906 millions. Cette situation dura une dizaine d'années après lesquelles commença un mouvement de déclin. En 1884 nos exportations étaient descendues à 3 milliards environ dans lesquels les objets fabriqués figurent pour 1.650 millions, soit à peu près le chiffre d'avant la guerre. Notre commerce extérieur a depuis continué à végéter sans se développer. On est allé ainsi jusqu'en 1892, où on dénonça les traités de commerce, dans le but de stimuler la production nationale en la protégeant par une barrière presque infranchissable contre l'importation étrangère. Inquiets de l'écart entre nos importations et nos exportations, les protectionnistes reprenant la vieille balance du commerce pensaient faire diminuer les importations. On imagina deux tarifs, l'un maximum fixant à l'entrée des droits très élevés, et devant servir de tarif général, l'autre minimum comprenant des abaissements de droits

sur le précédent et devant être appliqué aux marchandises des pays nous accordant des réductions sur leur propre tarif général pour nos produits. De plus des conventions particulières permettent, sous condition de réciprocité, des abaissements sur les chiffres portés au tarif minimum. Tel est le cas avec la Suisse.

Au sujet de la Suisse, faisons remarquer que les exportations françaises dont la valeur moyenne était de 226 millions fr. pour la période de 1887 à 1892, étaient tombées à 130 millions en 1894 après la rupture commerciale. Dès 1895, par l'effet de la convention conclue, ces exportations se relèvent à 163 millions fr. ; à 180 en 1896, à 190 en 1897 ; à 200 en 1898, à 215 en 1899. Ainsi, peu à peu, nous reconquérons le terrain que nous avons perdu. Cependant le renouvellement de la convention commerciale entre la France et la Suisse aux conditions actuelles semble plus que douteux de la part de nos voisins. On fait valoir à l'appui d'un remaniement leur accordant de nouveaux abaissements de tarif, que, tandis que les exportations françaises en Suisse ont augmenté de 20 % par rapport aux chiffres de 1893 et de 50 % par rapport aux chiffres de 1894, les importations de Suisse en France ont augmenté seulement de 17 % par rapport 1894 et de 7 % par rapport à 1893. On ajoute, ce qui est exact, que la Suisse avait beaucoup moins souffert que la France de la rupture. Il serait fort souhaitable, à tous les points de vue, de voir s'étendre les relations commerciales entre les deux pays.

Les conséquences résultant de la dénonciation des traités de commerce nous sont fournies par le *Tableau général du Commerce de la France* pour 1896, qui nous permet de faire de précieuses mais peu réjouissantes constatations. La statistique dont il s'agit embrasse trois périodes quin-

quennales, la première de 1882 à 1886 ; la deuxième de 1887 à 1891 ; la troisième de 1892 à 1896. C'est pendant cette dernière qu'a eu lieu l'application du « tarif minimum ».

Pendant la période de 1882 à 1886, le montant total de notre mouvement commercial avec les pays étrangers, importations et exportations a` atteint 36 milliards 515,900,000 fr.; pour la période de 1887 à 1891, le total des échanges est à peu près le même et ressort à 36 milliards 241,500,000 fr. Enfin, dans la troisième période de 1892 à 1896, les échanges tombent à 32 milliards 543,900,000 fr., soit une différence en perte de 3 milliards 697,600,000 fr., par rapport à la période de 1887-1891 et de 3 milliards 972 millions pour celle de 1882 à 1886. On peut se rendre compte d'après ces chiffres de la manière dont les nouveaux tarifs ont favorisé le « travail national ».

Il semble intéressant de montrer dans ces échanges la part de l'importation et de l'exportation. On sait qu'une certaine école considère comme avantageuse la réduction des importations et au contraire comme dommageable, suivant elle, la diminution des ventes au dehors. Or voici les renseignements que nous fournit le tableau à cet égard.

Les importations ont baissé de 21 milliards 54.800.000 fr. (1882-1886) à 20 milliards 27 millions (1887-91) pour tomber à 17 milliards 569.900.000 depuis la dénonciation des traités de commerce (1892-96). Ces résultats ne peuvent que réjouir ceux pour qui les achats à l'étranger sont un mal. Mais voici la contre-partie : tandis que nos ventes avaient augmenté de 15 milliards 461.100.000 fr. de la première période à la deuxième, elles ont fléchi pendant la troisième (1892-96) à 14 milliards 974 millions, accusant ainsi une diminution de 1 milliard 240 millions par rapport à la première période de 1887-91.

Nos ventes à l'étranger qui étaient annuellement en

moyenne de 3 milliards 092 millions de fr. de 1882 à 1886 avaient atteint 3 milliards 243 millions de 1887 à 1891 ; cette moyenne s'est abaissée à 2 994 800 000 fr. pour la période de 1892 à 1896. Tel sont les résultats de la répudiation des traités de commerce. On comprend, après les constatations faites par la statistique, combien sont justifiées les plaintes du commerce.

Hâtons-nous cependant de constater que la diminution n'est pas aussi considérable que les chiffres de la statistique tendraient à le faire croire, attendu qu'il faut tenir compte de la baisse des prix qui s'est manifestée de 1882 à 1896 ; c'est à elle qu'il faut attribuer en grande partie la dépression observée dans le mouvement de nos échanges ; malgré cette restriction, il semble tout au moins que ceux-ci sont restés stationnaires, tandis que ceux de nos concurrents augmentaient considérablement. Il importe d'ailleurs d'ajouter pour serrer de plus près la vérité, que, la Direction générale des douanes s'est servie des valeurs de l'année 1896 qu'elle a appliquées rétrospectivement aux quantités de chacune des années antérieures jusqu'en 1887, afin de donner pour cette période, en dehors des sommes encaissées et déboursées chaque année par le commerce français, l'idée la plus approximative possible des quantités relatives des marchandises échangées.

Le tableau suivant donne d'abord le total général des résultats du commerce spécial, importations et exportations réunies, année par année. La seconde colonne contient le total calculé avec les prix de 1896 appliqués uniformément à chaque année ; la quatrième contient le rapport de la valeur de l'année considérée avec 1896 ; ainsi le nombre 9 (année 1887) signifie qu'en 1896 il y avait une baisse de prix de 10 % relativement à l'année 1887. A ces quatre colonnes dont les chiffres sont ceux de la

direction générale des douanes, M. Levasseur a ajouté dans une cinquième colonne les *index numbers* du prix des marchandises, en prenant comme point de départ 100 pour représenter les prix en 1887 : c'est-à-dire que la quantité de marchandises qui était achetée ou vendue avec une somme égale à 100, en 1887, coûtait en moyenne 103,6 en 1890 et 91,7 en 1896. Nous ne donnons du travail de M. Levasseur, publié dans *l'Economiste français* que les résultats totaux et les *index numbers* correspondant à la moyenne. Il a fait suivre ces résultats des *index numbers* calculés par M. Sauerbeck, le célèbre statisticien anglais, qui ainsi qu'on le voit correspondent assez exactement à ceux calculés par M. Levasseur.

Commerce spécial.

IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS REUNIES (en millions de francs)

Années	Taux propres à chaque année	Taux de 1886	Différence	Index Numbers calculées par M. Levasseur	Index Numbers calculées par M. Sauerbeck
1887	7 272	6 587	9	100	68
1888	7 354	6 615	10	109 9	70
1889	8 021	6 352	13	103 6	72
1890	8 190	7 066	13	103 6	72
1891	8 338	7 371	11	101 8	70
1892	7 649	7 008	9	190	68
1893	7 090	6 587	7	98 1	68
1894	6 928	6 853	1	92 6	63
1895	7 094	7 042	0 7	92 4	62
1896	6 199	7 199	»	91 7	61

Pour être exact, nous devons faire remarquer que notre situation commerciale s'est améliorée dans une certaine mesure depuis 1886, ainsi qu'il résulte des chiffres suivants, donnant le mouvement du commerce extérieur.

Tableau du mouvement du Commerce extérieur de la France (1) (commerce spécial)

	1899	1898	1897	1896
Importations	Millions de fr.	Millions de fr.	Millions de fr.	Millions de fr.
Objets d'alimentation	1.019.219	1.505.578	1.037.753	1.006.612
Matières nécessaires à l'industrie	2.506.514	2.348.546	2.343.110	2.173.582
Objets fabriqués	691.417	618.428	621.263	618.385
Total	4.217.150	4.472.552	4.000.126	3.798.579
Exportations				
Objets d'alimentation	680.652	662.809	729.053	651.793
Matières nécessaires à l'industrie	1.084.297	932.332	943.958	836.207
Objets fabriqués	1.946.048	1 708.139	1.840.174	1.766.764
Colis postaux	188.145	207.620	162.428	146.156
Total	3.899.142	3.510 900	3.675.613	3.400.920
Résumé				
Importations totales	4.217.150	4.472.552	4.000.126	3.798.579
Exportations totales	3.899.142	3.510.900	3.675.613	3.400.920
Ensemble	8.116.292	7.983 452	7.675.739	7.199.499
Différence avec 1896	+ 916.793	+ 783.953	+ 476.240	»
Différence entre chaque année	avec 1898 + 132.840	avec 1897 + 307.713	»	»

(1) Les résultats du commerce extérieur de la France pour l'année 1900 qui viennent d'être publiés (janvier 1901) montrent un ralentissement de nos opérations par rapport à 1899. La diminution s'élève à 109 778 000 fr aux importations et à 74 603 000 fr. aux exportations. La différence qu'on peut constater entre les chiffres de l'année 1899 indiqués ici et ceux ci-dessus tient à ce que ces derniers ne comprennent que le commerce spécial, tandis que le tableau ci-dessous comprend le commerce général.

(Par 1000 habitants)

	1900	1899	Différences pour 1900
Importations			
Objets d'alimentation	828.921.000	950.983.000	— 122.062.000
Matières néces. à l'industrie	2.738.179.000	2.839.611.000	— 101.432.000
Objets fabriqués	841.430 000	727.714.000	+ 113.716.000
Total	4.408.530.000	4.518.308.000	— 109.778.000
Exportations			
Objets d'alimentation	776.378.000	675.355.000	+ 101.023.000
Matières néces. à l'industrie	1.090 375.000	1.210.272.000	— 119.897.000
Objets fabriqués	1.995.862.000	2.077.424.000	— 81 562.000
Colis postaux	215.417.000	189.584.000	+ 25.833.000
Total	4.078.032.000	4.152.635.000	— 74.603.000

Le début de l'année 1901 montre pour le mois de janvier, par comparaison avec janvier 1900, une diminution de 44 711 000 fr. avec importation et une augmentation de 5 831 000 fr. aux exportations. C'est peu brillant.

Ainsi, depuis 1897, nous assistons à un nouveau développement économique ; nos exportations s'élèvent à 3675 millions de fr. en excédent de 275 millions sur celles de 1896, et dans ce chiffre les objets fabriqués figurent pour 1840 millions, donnant une différence en plus de 74 millions sur l'année précédente. Mais l'année 1898 est moins brillante, car si l'ensemble des importations et des exportations présente un excédent de 784 millions sur 1897, en revanche, les importations y faiblissent de 165 millions et cette baisse porte principalement sur les objets fabriqués qui présentent une moins-value de 140 millions. Heureusement que 1899 indique un véritable mouvement de reprise ; nos exportations, qui avaient fortement baissé l'année précédente, s'élèvent à 3899 millions présentant une augmentation de 388 millions sur 1898, dans laquelle les objets fabriqués figurent pour 1946 millions, en avance de 238 millions sur 1898.

Ces résultats paraissent brillants, et pourtant ils ne font que nous ramener à ceux de 1872, présentant sur ces derniers une plus-value de 127 millions aux exportations en général et de 40 millions en ce qui concerne celles des objets fabriqués (1872 = 3762 millions et 1899 = 3889 millions de fr.). Ainsi il nous a fallu 27 années pour revoir et dépasser légèrement les résultats obtenus en 1872 au lendemain de la guerre. Cette constatation refroidit singulièrement la joie que les chiffres de 1899 pourraient nous faire éprouver et ne sauraient, en aucun cas, être un argument en faveur du système protectionniste, qui aurait réussi à nous préserver de « l'invasion » et de l'« inondation » des produits étrangers. Voyons dans quelle mesure il y est parvenu.

En se reportant au tableau qui précède on voit que nos importations ont toujours été en augmentant (sauf pour

1899, par suite de la bonne récolte, ce qui a fait baisser le chiffre de l'importation des objets d'alimentation). En valeur, cette augmentation s'applique aussi bien aux matières nécessaires à l'industrie qu'aux objets fabriqués, ces deux postes présentant chaque année une plus-value plus ou moins forte mais ininterrompue.

Voyons maintenant le tonnage, pour l'année 1897, qui marque le réveil de notre commerce extérieur. Pendant ladite année, nos importations se sont élevées à 24048775 tonnes, tandis que nos exportations n'étaient que de 7886530 tonnes, tandis qu'en 1896, elles avaient été respectivement de 22619741 tonnes et 7274721 tonnes. On voit que la différence est encore plus forte pour 1897 que pour 1896, puisque l'excédent d'importations sur les exportations est de 16162245 tonnes pour 1897 et de 15345000 tonnes pour 1896. Il résulte de ces chiffres qu'on n'a nullement réussi à combattre l'introduction, « l'invasion », des marchandises étrangères en France, et cela pas plus en ce qui se rapporte au tonnage qu'en ce qui touche la valeur de l'importation.

Ce qui prouve surtout l'impuissance du nouveau régime douanier, c'est la répartition entre les différentes catégories de marchandises importées ainsi qu'il résulte des chiffres ci-dessous ; ce sont les matières premières nécessaires à l'industrie qui forment la plus grande partie de nos importations.

	1897	1896
Matières nécessaires à l'industrie. tonnes.	20.087.640	19.074.159
Objets d'alimentation. —	3.249.330	2.896.696
Objets fabriqués. . . —	711.805	648.886
Total . . .	24.048.775	22.619.741

Il résulte clairement de ces chiffres que nos importations augmentent, aussi bien en poids qu'en valeur, au lieu de diminuer, et que nos achats se rapportent principalement aux matières nécessaires à l'industrie, malgré les barrières mises à leur entrée en France. Il va de soi que si notre industrie achète ces matières c'est qu'elle en a besoin pour les transformer, et que plus on les imposera à leur entrée chez nous moins on lui rendra service, puisqu'on élèvera ainsi le prix de revient des objets au grand dam du consommateur français qu'on semble oublier.

Les exportations, en volume, se sont élevées pour 1897 à 7 888 530 tonnes. Elles se répartissent de la manière suivante pour ladite année et pour 1896.

	1897	1896
Matières nécessaires à l'industrie tonnes.	5.404.837	5.150.502
Objets d'alimentation — .	1.325.763	1.056.556
Objets fabriqués . . — .	1.157.930	1.067.663
Total. .	7.888.530	7.274.721

On voit combien au point de vue spécifique la différence entre nos importations et nos exportations est considérable puisqu'elle s'est élevée en 1897 à 16.162.245 tonnes.

Mais si on transforme ces tonnes en valeur, la disproportion est beaucoup moins forte, ainsi qu'on l'a vu par les chiffres du tableau précédent donnant le mouvement du commerce extérieur de la France puisque la valeur des 7.888.530 tonnes exportées était de 3.675 613.000 fr. tandis que celle des 24,048,775 tonnes importées n'était que de 4.000.126.000 de francs. Cette différence tient à l'augmentation de valeur acquise par les matières pre-

mières lorsqu'elles sont transformées en objets fabriqués ; en d'autres termes la valeur devient plus grande en même temps que le poids diminue. C'est ainsi que nous voyons par les chiffres cités plus haut qu'en 1897 nous avons exporté 1.157.930 tonnes d'objets fabriqués tandis que nous n'en avons importé que 711.805 tonnes, soit une différence à notre avantage de 446.135 tonnes.

La considération de l'augmentation de valeur corrélative à la diminution de poids tient aussi, peut-être plus encore chez nous qu'ailleurs, à l'art et au goût dont font preuve nos ouvriers dans la transformation des matières premières.

En somme les résultats donnés par la politique protectionniste sont loin d'avoir donné ce que ses promoteurs en attendaient et montrent qu'il est indispensable au commerce français d'étendre ses débouchés. A défaut des marchés étrangers dont nous nous sommes vu en partie évincer par nos concurrents, il nous reste nos colonies et pays de protectorat où nous pourrions trouver un plus grand écoulement de nos produits. Il ne tiendrait qu'à nous d'obtenir des résultats analogues à ceux de l'Angleterre, grâce à une politique coloniale différente de celle suivie jusqu'à présent. De ce côté, un certain progrès a été réalisé. En 1898, au commerce spécial, sur un total général aux importations de 4 472 millions, les colonies françaises, y compris l'Algérie, figurent pour 412 millions soit 9 % ; pour les exportations, sur un total de 3 511 millions la part des colonies est de 392 millions soit 11 % de l'ensemble. Nous sommes encore loin, il est vrai, de la proportion de 21 % à l'importation et de 36 % à l'exportation fournies par les colonies anglaises au commerce de la Métropole ; mais nos colonies sont, ou plus jeunes, ou depuis moins longtemps mises en valeur. La part

fournie par nos colonies dans notre commerce extérieur tend cependant à augmenter et c'est là un heureux symptôme pour l'avenir de nos exportations.

Nos colonies ne pourront d'ailleurs sérieusement se développer que, ici encore, par l'abaissement des droits de douanes qui frappent leurs produits à l'entrée en France. Notre politique économique coloniale est véritablement contradictoire, pour ne pas dire absurde. Nous dépensons des sommes énormes pour la défense et par suite en vue de développement de nos colonies, et, par suite de nos droits de douane, nous empêchons leurs produits de pénétrer librement en France, tandis que c'est exactement le système contraire qui doit être suivi si nous voulons avoir des colonies prospères. Il nous faut donc affranchir leurs produits des droits de douane. Actuellement nos colonies sont obligées de recevoir en franchise les produits de la Métropole, tandis que les leurs doivent payer les droits de douane quand ils viennent chez nous. Est-il rien de plus illogique et ne comprend-t-on pas qu'un tel système est absolument contraire au développement des richesses coloniales. Le Journal « *Le Temps* » s'exprimait ainsi à ce sujet (Mai 1900) :

« Mis en contraste avec les projets et les rêves grandioses qui sont en train de s'emparer des imaginations en France relativement à notre empire colonial, ce régime économique va devenir une des plus étranges bouffonneries de l'histoire. Eh quoi, nous allons dépenser 750 millions et organiser une armée de cent mille hommes pour défendre nos colonies contre l'étranger et en même temps nous éloignerons les colons de ces colonies par des droits de douane ? Nous imposons à ces colonies de recevoir en franchise les produits métropolitains et nous n'accorderons point la réciprocité à leurs produits quand ils viennent en

France? Nous demandons à l'heure actuelle un milliard de produits coloniaux à l'étranger ; si nous les tirions de nos colonies, elles seraient riches ; mais comment voulez-vous que des colons aillent les mettre en valeur quand vous les traitez en Français quand il s'agit de leur envoyer vos produits, et en étrangers quand il s'agit de recevoir les leurs ? Or, qu'est-ce que c'est que des colonies qui ne se colonisent point ? Si vous voulez qu'elles restent vides, ce n'est pas la peine de les défendre. Et si vous voulez les défendre, faites donc qu'elles puissent être colonisées (1). »

On n'a jamais donné qu'un motif à l'appui de ce régime, c'est que les droits sur les produits coloniaux procurant environ 100 millions par an, le Trésor perdrait cette recette si l'on affranchissait les produits des colonies françaises. Ce motif est détestable en soi, car fût-il exact, il faudrait choisir ou de renoncer à cette recette pour avoir un empire colonial prospère, ou de renoncer à notre empire colonial pour conserver cette recette ? Mais il n'est pas même exact.

D'abord, ce n'est pas du jour au lendemain que nos colonies vont fournir le milliard de marchandises coloniales dont nous avons besoin. Que voit-on à l'exposition de l'Office colonial ? Que plusieurs de nos colonies peuvent produire de l'excellent café, mais, en même temps, que les quantités qu'elles en produisent actuellement sont insignifiantes comparées au chiffre de la consommation

(1) La loi du 11 janvier 1892 (art. 3, Tableau E) fixe les tarifs auxquels sont soumis les denrées coloniales provenant de nos possessions à leur entrée en France, où elles payent demi-droit. Un amendement au budget de 1901, déposé par M. Le Myre de Vilers (octobre 1900) porte que certains produits tels que cacao, café, poivre, thé, vanille, etc. seront dispensés du demi-droit lors de leur rentrée dans la métropole. Il serait fort à souhaiter que la situation budgétaire permit d'entrer dans cette voie.

française. La recette du Trésor ne disparaîtrait pas tout d'un coup ; elle diminuerait par petites sommes annuelles et nous disposerions d'une période très longue sans doute pour chercher les moyens de parer au déficit, s'il y en avait un. Mais y en aura-t-il un ? Il est permis d'en douter. Si la recette du Trésor sur les produits coloniaux baisse, cela proviendra de ce que les produits de nos colonies tendront à supplanter les produits coloniaux étrangers. Si nos colonies produisent, elles deviendront riches ; et, à mesure qu'elles deviendront riches, elles pourront prendre à leur compte les charges que la métropole s'impose aujourd'hui pour elles. Ces charges sont justement d'une centaine de millions aussi. En se multipliant, les produits de nos colonies feront baisser la recette du Trésor, il est vrai ; mais ils permettront en même temps d'augmenter la part de dépenses dont les colonies déchargeront la métropole. Il y aura compensation, de sorte que nous affranchirons nos colonies sans frais nouveaux.

Mais, diront les obstinés, le Trésor en sera toujours de 100 millions, les 100 millions qu'il ne percevra plus sur les produits coloniaux. C'est vrai. Seulement constatez la différence. Dans le système actuel, nous faisons nos dépenses pour un empire colonial qui reste inexploité, inutile et onéreux, tandis que, dans le régime de la franchise, nous renoncerons simplement à une recette au profit d'un empire colonial mis en valeur qui nous compensera ce manque à gagner par un commerce actif avec la France, une importation de marchandises métropolitaines croissant en proportion de sa production, l'entretien de puissantes forces militaires et un développement indéfini de notre influence sur le globe.

Nous nous étonnerons un jour d'avoir pu mettre si longtemps à l'apercevoir. »

Pour en revenir spécialement à notre commerce extérieur, nous aurions tort de nous enorgueillir du commencement de renaissance économique qu'il semble indiquer d'après les résultats de 1899. Malgré tout notre situation n'est pas brillante, si nous la comparons à celle de nos rivaux et principalement de nos voisins de l'Est.

§ V. — Commerce Allemand

L'Allemagne a vu son commerce prendre une énorme extension pendant ce dernier quart de siècle. En ce qui concerne le commerce spécial, il était en 1875 de 6.700 millions de marks. En 1880, à la suite d'années de crises et de la réforme de 1879, qui fut l'abandon de la politique libérale douanière, il descendit à 5.800 millions, cette somme se répartissant presque également entre les importations et les exportations. Pendant les années suivantes la valeur de ces deux catégories de produits oscille avec de légères fluctuations, résultant de la baisse des prix entre 2 milliards 9 et 3 milliards 3. Mais à la fin de la période correspondant au rétablissement des traités de commerce, celui-ci prend une grande extension dont le mouvement s'est continué d'une manière remarquable. En 1896, les importations étaient de 4.558 millions de marks et les exportations de 3.753 millions ce qui montre que, depuis 1880, le commerce allemand a passé de 5 milliards 8 à 8 milliards 3, présentant ainsi une augmentation de 33^o/. En poids, il a plus que doublé, passant de 30 millions 6 de tonnes en 1880 à 62 millions 1 M. en 1896. Le rapport consulaire auquel nous empruntons ces chiffres fait remarquer que l'entrée de Hambourg,

Altona et Brême dans le Zollverein (union douanière) en 1888 a grandement influé sur les résultats obtenus.

Si du commerce spécial on passe au commerce général allemand on voit que celui-ci atteignait, en 1897, 11 milliards, tandis que le nôtre n'arrivait pas à 10. Et tandis qu'en 1898, nous restons stationnaires et même reculons un peu, eux voient leur commerce total passer à 11848 millions, dans lesquels les exportations entrent pour 5 milliards, transit compris.

Enfin un progrès énorme a été encore réalisé en 1899, ainsi qu'il résulte des chiffres donnés dans le rapport récent (avril 1900) de M. Gastrell, attaché commercial anglais à Berlin, publié par le *Foreign Office*. Le rapport fait une comparaison entre les chiffres du commerce allemand en 1872 et 1899. (Il s'agit ici du commerce spécial comprenant les importations destinées à la consommation intérieure, et les exportations de produits indigènes). En 1872, ce commerce s'élevait au total à 7030 millions de fr. (£ 279 millions) comprenant 4107 millions de fr. à l'importation (£ 163 millions) et à l'exportation 2923 millions (£ 116 millions). En 1899 ce commerce s'est élevé au total à 11577 millions (£ 459 millions) somme dans laquelle les importations figurent par 6548 millions de fr. (259.850.000) et les exportations pour 5029 millions fr. (£ 199.571.000). On voit quel immense progrès a été accompli par nos voisins : pendant que de 1872 à 1899 leur commerce augmentait de 60 %, notre commerce ne dépassait à cette dernière date que d'une fraction minime celui de 1872 ; et pendant qu'entre ces deux dates nos exportations n'augmentaient que d'une fraction insignifiante, celles de l'Allemagne progressaient dans l'énorme proportion de 57 %.

Une des causes de l'accroissement de la puissance com-

merciale de l'Allemagne est l'augmentation de la population qui s'est élevée de 41 millions d'habitants en 1871 à 53 millions 3, en 1897, soit une augmentation de plus de 12 millions, et cela malgré l'émigration qui, pendant la même période, a été de trois millions de personnes. Il y a aussi lieu de remarquer que tandis que jusqu'au milieu du siècle, la population agricole constituait 70 % de la population totale, elle n'en forme plus que 30 % à la fin. Ce déplacement de la population vers l'industrie est à vrai dire général ; mais il semble s'être manifesté en Allemagne avec une plus grande intensité qu'ailleurs, il y est intimement lié au développement industriel et commercial.

Ce développement industriel de l'Allemagne tient également à ce que le sous-sol y est particulièrement riche en houille et à ce que la formation géologique des couches y rend l'exploitation plus facile et par suite plus économique qu'ailleurs. Ce pays est également mieux favorisé que le nôtre au point de vue de la richesse en minerais industriels. Cette double remarque s'applique à l'Angleterre et à la Belgique. Pour les industries d'exportation leur développement est dû pour beaucoup au bon marché des produits, ayant en vue de ruiner à *tout prix* les concurrents sur les marchés étrangers ; mais il n'est pas sans présenter des inconvénients ; l'avalissement des prix ne laissant plus parfois au fabricant un bénéfice suffisant. C'est ce que semble révéler l'augmentation du nombre des faillites. Mais toutes les causes d'accroissement signalées ne peuvent produire leurs effets que grâce à une politique d'expansion qui n'est possible que sous le régime des traités de commerce qui assurent la stabilité dans les transactions.

§ VI. — Commerce Anglais.

L'Angleterre, dont la situation économique est florissante, n'est pourtant pas sans inquiétude au sujet des progrès considérables réalisés par le commerce allemand. Elle s'est surtout émue de la baisse éprouvée pendant quelques années par ses exportations, qui du reste se sont relevées dans ces derniers temps; elle s'est préoccupée d'en découvrir les causes et d'y chercher un remède. Dans ce but le journal *Board of trade* donnait à ses compatriotes quelques conseils dont nos commerçants et nos industriels pourraient également faire leur profit. Il leur recommandait de renoncer à l'indolence à laquelle ils se laissent aller par suite de leurs anciens succès et à sortir de la routine qui les met dans des conditions d'infériorité vis-à-vis de concurrents qui redoublent d'efforts. On peut citer, comme facteurs de l'expansion signalée, l'éducation générale et aussi l'instruction commerciale que reçoivent les jeunes allemands qui se destinent aux affaires.

Bien que de nouveaux marchés s'ouvrent dans diverses parties du monde, sauf l'Europe, l'anglais s'y laisse dépasser par ses concurrents. Il continue à offrir des marchandises de bonne qualité, mais d'un prix plus élevé que les produits similaires mais inférieurs des allemands, et ne tient pas compte du goût et des préférences de consommateurs lointains qui préfèrent surtout des produits à bas prix. Il dédaigne vendre de la pacotille, tandis que d'autres en s'occupant de cette branche y trouvent des bénéfices importants. L'Anglais refuse de même les ordres peu importants que son concurrent s'empresse d'accepter, et la réunion de ces nombreuses petites commandes finit

par fournir un chiffre important d'affaires. Et puis le petit acheteur d'aujourd'hui peut devenir dans la suite grand importateur et il a une tendance à conserver son premier fournisseur.

On reproche également au commerçant britannique le sans-gêne qu'il affecte à l'égard des clients et qui tient à l'habitude qu'il a prise de ne pas rencontrer autrefois de compétiteurs sur les marchés. C'est ainsi qu'il ne se donne presque aucune peine pour faciliter ses rapports avec l'étranger dont il sollicite les ordres. Il néglige d'employer la langue et les mesures en usage dans le pays, et fait ses offres en anglais, emploie les mesures anglaises et les prix anglais, laisse au client le soin de traduire et de réduire lui-même le tout en mesures locales. L'allemand, dit le *Board of trade* travaille tout autrement dans le but de conquérir un marché ; il étudie la langue et les usages des lieux et s'applique à donner à l'acheteur tous les renseignements de nature à aplanir les difficultés qui se présentent dans les rapports avec les étrangers. Ceci s'applique en ce qui a trait au crédit. Tandis que les maisons anglaises n'accordent que 3 mois, les Allemands donnent 6 mois, et cela sans courir plus de risques d'avoir de mauvaises créances, par suite de la bonne organisation de leur service de renseignements commerciaux.

Beaucoup de consuls anglais regrettent de ne pas rencontrer à l'étranger un plus grand nombre de représentants de maisons anglaises, celles-ci croyant suffisant d'envoyer aux consulats anglais des paquets de catalogues et de circulaires destinés à être distribués à des gens qui le plus souvent n'y comprennent rien, étant imprimés en anglais. Ce système ne peut rien donner au regard de celui employé par un commerçant mieux avisé qui envoie aux clients un voyageur intelligent et instruit qui saura

leur faire des offres compréhensibles par leur clarté et leur précision, et capable de leur fournir toutes les explications désirables. La même publication ajoute que les rares voyageurs de commerce anglais envoyés à l'étranger, sont obligés pour s'entendre avec l'acheteur, d'avoir recours à un interprète, tandis que le voyageur allemand parle couramment la langue de ceux avec qui il entre en relations.

Ne sont-ce pas là les reproches qu'on adresse également à nos commerçants français ?

§ VII. — Comparaison entre les divers pays.

Comme conséquence de cette manière différente d'entendre les affaires, il est intéressant de voir la répartition du commerce extérieur en Europe par tête et par pays. Nous en trouvons les éléments dans un travail publié par M. Yves Guyot dans le *Journal des économistes* de février 1897, complété par une récente statistique belge.

Comme valeur du commerce extérieur, par tête et par pays :

La Belgique représente	574 fr.
La Suisse	525
Le Royaume-Uni. . . .	368
Le Danemark	367
L'Allemagne.	211
La France. :	207

On remarquera que la Suisse, malgré les obstacles de nature à entraver son industrie, occupe un rang éminent entre la laborieuse Belgique et la riche Angleterre. Et le fait est d'autant plus à considérer que l'industrie y

manque de voies de communications à bon marché, par suite de l'absence de canaux et de rivières navigables, et que le pays ne produit ni charbon ni fer, matières premières indispensables qui ne lui proviennent que par les voies ferrées. La Suisse, malgré la force que lui procurent ses cours d'eau, est dans une situation naturelle bien inférieure à celle de la plupart des autres pays, qui renferment dans leur sous-sol d'importantes richesses minérales. Enfin constatons que ce pays n'a en général que des droits modérés à l'entrée qui sont plutôt fiscaux que protecteurs. C'est surtout à l'esprit d'initiative de ses habitants et à l'excellence de son système d'enseignement professionnel que la Suisse doit le merveilleux développement commercial et industriel que sa situation naturelle semblait devoir lui refuser. Il y a là un exemple de difficultés surmontées qui commande l'attention.

On s'explique mieux le chiffre moyen du commerce par tête d'habitant accusé par la Belgique et le Royaume-Uni à cause des richesses naturelles du sol et du sous-sol dont ces pays sont dotés. Le chiffre relativement faible que présente l'Allemagne tient à sa nombreuse population. On est surpris devant le faible chiffre que présente la France qui, si elle n'a pas des richesses minérales comparables à celles d'autres pays, n'en est cependant pas complètement dépourvue (bien que la formation géologique des couches y soit moins avantageuse, ce qui rend l'exploitation plus dispendieuse), mais qui, en revanche, jouit de richesses agricoles de premier ordre, n'a qu'une faible population et possède des industries dont les produits ont joui pendant longtemps, à juste titre, d'une renommée universelle. Malheureusement on n'a pas su conserver le terrain acquis, ce qui fait que beaucoup de débouchés se sont successivement fermés pour nos pro-

duits, tandis que nos concurrents plus actifs voyaient les leurs s'accroître, grâce à des prix plus avantageux, à une attention plus judicieuse donnée aux désirs de la clientèle et à une organisation commerciale et industrielle leur permettant d'abaisser les prix de revient. Ce qui a surtout aidé au développement économique de ces divers pays, c'est qu'ils ont su faire des traités de commerce pendant que nous rompions les nôtres ; par suite, au lieu de la fixité dans les tarifs, si nécessaires en affaires, nous n'avons que l'instabilité commerciale.

En somme l'affaiblissement de notre mouvement économique jusqu'à l'année 1899 où il a commencé à se relever lentement est attribuable à l'inertie de nos commerçants et de nos industriels, aux frais élevés de production résultant de tous les impôts et des imperfections de notre organisation commerciale et industrielle ; et surtout nous ne saurions trop le répéter, au régime protecteur qui a pour conséquence de nous fermer les débouchés pour l'écoulement de nos produits dans les autres pays.

§ VIII. — Réforme.

Le but à atteindre est l'abandon du système protectionniste et le retour au régime des traités de commerce. Il conviendrait d'arriver à réduire graduellement au taux de 5 % les taxes sur les articles manufacturés étrangers. De plus, les droits de douane ne devraient frapper que les denrées coloniales sans être toutefois trop élevés, afin de permettre l'extension de leur consommation à toute la population, notamment pour le café (1). On doit, au con-

(1) Il est inimaginable de voir le café payer à l'entrée 156 fr. par quintal soit 200 % de sa valeur, et de faire acquitter ce droit aux provenances

traire, rejeter les taxes sur les substances alimentaires habituelles, telles que les céréales, le riz, les fruits. En ce qui concerne les droits sur les matières premières, il y a un intérêt de premier ordre à donner à cette expression une extension compatible avec les besoins de notre fabrication et à demander l'abaissement d'abord,*et ensuite la suppression des charges qui grèvent de ce chef notre production ; elles ont pour conséquence, en élevant les prix de revient, de restreindre la consommation et l'exportation des objets fabriqués.

Un procédé à employer, pour rendre ces réformes durables serait de décider en principe la suppression de tout tarif maximum et minimum dans un délai de 10 à 15 années, et le retour au système des traités de commerce qui sont l'indice du régime de la liberté commerciale. En échelonnant ces réformes sur une période assez longue, on respecterait les droits acquis, on donnerait aux industries protégées le temps de prendre les mesures nécessaires pour se mettre en état de lutter avec leurs concurrents étrangers ; et ainsi la protection dont jouissent indûment ces industries n'auraient plus aucune raison d'être maintenue, ce qui serait tout profit pour le pays.

La politique douanière doit avoir en vue le développement de nos exportations. Notre pays, grâce aux qualités natives d'activité, de goût et d'intelligence qu'on lui re-

de nos colonies dont il paralyse le développement. De plus, un tel taux paralyse en partie nos exportations avec le Brésil. Il est à remarquer que, dans le but d'obtenir de meilleures conditions pour l'écoulement de leurs produits, au Brésil les industriels belges demandent à leur gouvernement l'abaissement des droits d'entrée qui cependant en Belgique sont très faibles. La difficulté, pour la France c'est le déficit momentané que la réduction des droits occasionnerait aux douanes. (Les droits sur le café ont été abaissés de 20 fr. par suite d'un accord conclu entre la France et le Brésil depuis que les lignes précédentes ont été écrites).

connaît généralement, peut participer au mouvement commercial international dans une proportion beaucoup plus grande qu'actuellement. L'importance des affaires exerce la plus heureuse influence sur le taux des salaires, ce qui est tout au bénéfice des travailleurs qui forment la majorité de la population. Nous possédons, en outre, un empire colonial étendu qu'il ne tient qu'à nous de faire valoir en l'administrant en vue du développement commercial, en permettant à nos jeunes gens d'aller y trafiquer, ainsi qu'à l'étranger, et en leur facilitant à cet égard les obligations du service militaire. Mais, pour que cette expatriation ait lieu avec succès, il faut des sujets qui y soient solidement préparés, et il est nécessaire à l'exemple de la Suisse et de l'Allemagne de développer l'enseignement commercial et industriel en vue de la pratique des affaires. On y arrivera par l'étude simplifiée des langues vivantes les plus importantes pour nous ; anglais, espagnol, russe, ainsi que de celles des pays d'Extrême-Orient offrant des débouchés immédiats à notre production. Il est également indispensable de développer l'étude de la géographie et de la comptabilité commerciales. Muni de ce bagage le jeune homme sera apte à faire son apprentissage dans la pratique des affaires. C'est la marche suivie par nos rivaux ; imitons-les.

La difficulté est surtout le placement des jeunes gens au dehors, nos nationaux-commerçants y étant peu nombreux, ce qui n'est pas le cas pour nos concurrents. Cette organisation du placement est à compléter ; diverses sociétés et chambres de commerce, à Paris, en province et à l'étranger, s'en occupent déjà, ainsi que notre office du commerce extérieur. Enfin, il faudrait que nos capitaux fussent moins timides et que nos jeunes commerçants puissent être commandités, dans nos colonies et à l'é-

tranger. Ici encore l'exemple de l'Allemagne est à imiter. Il résulte en effet d'une enquête faite par les soins des consuls que ce pays a environ 8 milliards engagés, rien que dans les pays étrangers à sa domination, en dehors de l'Europe et des Etats-Unis. Dans ce total, les emplois commerciaux entrent pour une forte part, car on sait par les rapports du *Board of trade*, que c'est là une branche d'activité pour laquelle l'allemand a des qualités particulières. Ces chiffres nous montrent ce qu'il y aurait à faire pour nous de ce côté.

C'est donc de l'action combinée de l'initiative individuelle et de celle du gouvernement par l'abaissement des droits de douanes qu'il faut attendre la réalisation du but à atteindre qui est le développement de nos exportations. Un récent et bon exemple nous a été donné à cet égard par Lyon, dont la Chambre de Commerce n'a pas hésité à envoyer une mission en Chine, et où on subventionne des cours de langues étrangères pour faciliter nos relations avec l'Extrême-Orient. Telle est la voie qu'il convient de suivre dans chacun de nos grands centres commerciaux et industriels, si on veut relever nos exportations et par suite notre prospérité.

En ce qui concerne le rôle de l'Etat, pour nous en tenir à la réforme douanière, celle-ci doit consister à adopter une politique fiscale radicalement contraire à celle suivie depuis 1881, et surtout depuis 1892, c'est-à-dire à abaisser les droits de douane et à rétablir les traités de commerce. Cette réforme ne peut pas, il est vrai, être opérée tout d'un coup et sans ménagement, attendu qu'il y a lieu de tenir compte des droits acquis ; mais c'est dans ce sens que doit être dirigée notre politique économique, de telle sorte que ceux qui ont indûment profité de la protection au détriment des consommateurs soient

informés que cet état de choses ne saurait toujours durer.

Quant à la répercussion que la réforme douanière aurait sur le budget, c'est encore là une considération qui engage à n'y procéder que graduellement, en accumulant les plus-values données par les douanes pour les employer à la réduction de certains droits, au lieu de les verser au budget pour satisfaire ses besoins d'autant plus insatiables qu'il compte sur ces plus-values pour y faire face. Ces considérations seront développées dans le chapitre des voies et moyens d'exécution de la réforme fiscale. (Voir chap. XXIV).

CHAPITRE XIX

IMPOTS ADDITIONNELS ET TAXES LOCALES-OCTROIS

§ I. — Centimes additionnels et spéciaux.

En dehors des impôts généraux proprement dits, il existe un grand nombre de charges dont le poids ne laisse pas que d'être élevé. Telles sont les contributions que les départements et les communes sont autorisés à percevoir pour le paiement des dépenses particulières à leur territoire. A ces charges viennent s'ajouter d'autres taxes qui augmentent les principaux impôts sous une forme qui dissimule ce qu'ils ont de rigoureux, en raison de leur importance qui parfois égale et souvent même dépasse le montant de la contribution principale. Ces taxes sont les centimes additionnels, les décimes de guerre et les surtaxes.

Les centimes additionnels sur l'une ou plusieurs des contributions directes sont votés par les Chambres comme les impôts dont ils constituent une espèce particulière. On les appelle généraux s'ils sont en faveur de l'Etat ; départementaux s'ils doivent être perçus pour le compte des départements, et communaux lorsqu'ils s'appliquent

aux besoins des communes. Ces centimes ont des affectations spéciales, soit qu'ils pourvoient aux dépenses ordinaires, ou à des services locaux d'un ordre particulier, tels que l'instruction, les chemins vicinaux, les prisons, le cadastre, etc., quelques-uns, en très petit nombre, sont affectés aux secours en cas d'accidents calamiteux ou pour fonds de non valeur.

(Il faut encore ajouter à ces différentes taxes les divers *décimes de guerre*, doublés depuis 1871, ainsi que certaines surtaxes établies le plus souvent à titre provisoire, tel est le cas pour l'impôt du timbre).

En principe, les centimes additionnels ajoutés aux contributions directes sont un bon système de taxation. Mais ils ont de grands inconvénients quand les taxes auxquelles ils s'ajoutent pèsent d'une manière inégale sur les contribuables, ainsi que cela a lieu aujourd'hui, en raison de l'assiette défectueuse de la plupart des impôts. Tel est assurément le cas pour l'impôt foncier, les portes et fenêtres, la contribution mobilière et les patentes.

Le produit du centime additionnel aux quatre contributions directes varie suivant les départements ; il est seulement de 6.284^f,91 pour la Corse, et s'élève à 742.137^f,44 pour la Seine. Pour montrer l'importance des centimes additionnels, en ce qui concerne les finances départementales, il suffira de dire que sur l'ensemble des recettes des départements de l'exercice 1898 qui se sont élevées à 308.714.576^f,98, les centimes additionnels, en plus-value constante, figurent dans ce total pour 183.966.286^f,29 par suite du développement continu de la matière imposable. Le revenu des propriétés n'atteint que 2,079,467^f,08, et les réalisations sur emprunts s'élèvent à 47.414.623^f,98. Tous les départements de la métropole supportent le maximum de 33 centimes ordinaires autorisés par la loi

de finances (25 centimes sur les contributions foncière et personnelle-mobilière, 1 centime ordinaire et 7 centimes pour la vicinalité sur les 4 contributions).

En ce qui touche les recettes extraordinaires, 79 départements ont perçu intégralement les 12 centimes autorisés au budget. Il n'en est que 3 qui aient pu suffire à tous leurs besoins sans recourir à ce maximum de 12 centimes. Par contre, 82 départements ont dû recourir, en outre, à d'autres centimes extraordinaires résultant de lois particulières.

La loi de finances du 13 juillet 1900 améliore à partir de 1901 le régime financier des départements en augmentant la dotation normale du budget de ces collectivités. Cette loi porte, en effet, de 30 à 43 le maximum des centimes ordinaires de toute nature. Le maximum des centimes ordinaires additionnels au principal des contributions foncière et personnelle mobilière reste fixé à 25 ; mais le maximum des centimes additionnels au principal des quatre contributions directes est élevé de 1 à 8 et le maximum des centimes spéciaux de la vicinalité est porté de 7 à 10 centimes. Le maximum des centimes extraordinaires reste fixé à 12. La loi précitée rendra ainsi sans objet un grand nombre d'impositions extraordinaires spéciales précédemment autorisées. Elle aura aussi pour résultat de permettre aux conseils généraux de pourvoir à l'exécution des divers services des départements à l'aide des centimes nouveaux prévus par la loi de finances. Il n'y aura plus lieu désormais à création d'impositions extraordinaires spéciales que pour l'exécution des dépenses ayant elles-mêmes un caractère extraordinaire.

Le règlement des budgets départementaux de 1901 n'étant pas terminé, il n'est pas actuellement possible

d'indiquer dans leur ensemble les modifications que la loi du 13 juillet 1900 aura introduites dans la répartition des centimes additionnels extraordinaires de 1901. Ce qui doit rester acquis c'est que la généralité des départements auront recours aux 43 centimes ordinaires.

On sait que pour faire face aux dépenses communales la loi a créé trois espèces de centimes communaux : 1° les centimes ordinaires, destinés à subvenir aux dépenses des services généraux et ordinaires ; 2° les centimes spéciaux ayant pour but d'assurer des services particuliers, tels que la vicinalité et l'instruction primaire ; 3° les centimes extraordinaires, affectés aux dépenses extraordinaires des communes.

Le nombre des centimes qui grèvent les communes est l'un des plus sûrs éléments de leur situation financière ; celle-ci est plus ou moins prospère ou plus ou moins engagée suivant que le nombre des centimes inscrit à leur budget est plus ou moins élevé. Il résulte à cet égard de la « situation financière des communes », publiée par le ministère de l'Intérieur pour 1897 que sur 36,169 communes, 3,697 étaient imposées de moins de 15 centimes ;

7,156 étaient imposées de 15 à 30 centimes,

8,936 — 31 à 50 —

11,579 — 51 à 100 —

et 4,801 — au-delà de 100 — c'est-

à-dire que ces dernières voient leurs contributions directes plus que doublées du fait des centimes additionnels.

Le produit des centimes ordinaires communaux était de 99.718.039 fr. et celui des centimes extraordinaires de 91 256 799 fr. soit au total en chiffre rond 191 millions, soit environ le quart des recettes ordinaires des communes, lesquelles s'élevaient à 751.770.240 fr.

§ II. — Prestations en nature.

Les prestations en nature, lointain ressouvenir des anciennes corvées, sont réglées par la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux. D'après cette loi, chaque habitant de la commune où les prestations sont dues peut être tenu de fournir les journées de prestations suivantes : trois pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de 18 ans au moins, de 60 ans au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune, trois pour chacune des charrettes ou voitures attelées et pour les bêtes de somme qu'il possède. Les journées de travail peuvent être converties en tâches par le conseil municipal. La loi permet aussi la conversion en argent de l'impôt des prestations, si le contribuable ne l'acquitte pas en nature. Enfin une quatrième journée peut être appliquée aux chemins ruraux. (Loi du 20 août 1881). Ce rapide résumé montre quelle est l'assiette de l'impôt, lequel, au point de vue de la justice, n'offre aucun des inconvénients de la corvée ; il est voté et pèse également sur tous, tandis que la corvée était imposée et que certaines classes en étaient exemptées. Malheureusement, au point de vue économique, il est presque aussi défectueux : comme elle, il produit peu, malgré les constants efforts de l'administration pour obtenir de ce régime des résultats proportionnés au temps et au travail dépensés, mais qui n'a pu y parvenir.

Cela tient à ce que cet impôt et le système entier d'établissement et de répartition sont défectueux. L'impôt est assis par tête, ce qui en principe entraîne presque toujours l'improportionnalité. L'organisation du travail

des prestations est également mauvaise, enfin l'exécution manque de direction, froisse les convenances personnelles des prestataires et échappe à toute responsabilité. Cependant, par suite de la modération de cet impôt, il n'est pas trop impopulaire.

La réforme de cet impôt, sans être prochaine, doit être envisagée comme nécessaire ou tout au moins souhaitable. Ainsi que l'écrivait Courcelle-Seneuil dans l'ancien dictionnaire d'Economie politique de Guillaumin, p. 430 : « L'état de choses actuel devra changer à mesure que l'état économique de la société s'améliorera et que l'ouvrier des champs trouvera un emploi utile de tout son temps. On préférera confier le travail de la voirie municipale à des entrepreneurs et à des ouvriers spéciaux payés et commandés à l'ordinaire et reléguer les prestations dans le monde des souvenirs. Alors probablement on discutera sur l'assiette de cet impôt, on demandera qu'il soit réparti d'une manière plus équitable et on le confondra avec la masse des divers revenus communaux. A cette époque, on considérera selon toute apparence le système des prestations comme un vieux débris des temps féodaux, comme un dernier vestige de la barbarie de l'organisation du travail en commun et forcé. »

§ III. — Octrois.

Les droits d'octroi forment, après les impôts indirects proprement dits et les douanes, la troisième catégorie des droits de consommation. Ils sont perçus à l'entrée de certaines villes pour pourvoir au paiement des dépenses locales et procurer aux communes les ressources qu'elles seraient impuissantes à tirer de leurs autres revenus.

Cet impôt dont l'origine est très ancienne, (Voir, chap. I), a toujours été l'objet de vives critiques de la part des économistes. Les hommes illustres qui, au XVIII^e siècle, s'occupèrent des conditions de la production et de la consommation réprouvaient unanimement cet impôt. Les opinions de Vauban, de Boisguillebert et plus tard de Turgot sur ce sujet sont classiques ; on les retrouve dans tous les ouvrages d'économie politique.

La nomenclature des objets soumis aux droits d'octroi a été fixée, dans ses grandes lignes par un décret du 17 mai 1809 qui établit cinq catégories en dehors desquelles aucun objet ne peut être taxé. Ce sont : 1^o les boissons et liquides, 2^o les comestibles, 3^o les combustibles, 4^o les fourrages, 5^o les matériaux. Il en résulte que l'octroi frappe l'alimentation et le chauffage des habitants, la nourriture de leurs bestiaux, ainsi que les matériaux pour leurs maisons. C'est en développant les cinq catégories ci-dessus qu'on est parvenu à imposer tout ce qui se présente à l'entrée des villes. Rien ne le fait mieux voir qu'un regard jeté sur le tarif d'octroi de Paris, dont la nomenclature seule forme 14 pages en petits caractères de la brochure (18 cent. sur 21) qui les contient, c'est dire que tout ce qui entre dans la consommation est atteint.

C'est uniquement pour conserver la méthode suivie jusqu'ici que nous parlons de l'incidence des droits d'octroi. En effet, cet impôt étant perçu d'après les consommations offre tous les inconvénients déjà signalés à l'occasion des taxes indirectes. Ajoutons que les octrois rendent la vie plus chère dans les grandes villes qu'ailleurs, et qu'ils sont pour la population ouvrière une cause de privation.

Il importe également d'insister sur l'influence fâcheuse

de l'octroi au point de vue agricole. En effet, par suite de l'essor de plus en plus considérable donné aux moyens de transports à bon marché, notamment grâce à l'introduction du service des colis postaux de 3, 5 et 10 kilogr., les octrois sont particulièrement nuisibles à l'agriculture en ce qu'ils restreignent la consommation et par suite la production, puisqu'ils frappent les matières alimentaires produites par le cultivateur indigène. On a souvent comparé les octrois à des douanes intérieures analogues à celles qui existaient en France avant leur abolition par Turgot.

Les octrois ont encore parfois l'inconvénient de favoriser les produits provenant des environs de certaines villes au détriment de produits de même nature provenant de parties du territoire plus éloignées. C'est ainsi que dans le midi on se plaint que les vins payent dans la région du Nord un droit plus considérable que les boissons fermentées d'autre nature. Dans le même ordre d'idées, à Lyon, le vin est protégé au détriment de la bière tandis que le contraire se pratique ailleurs. On pourrait citer des exemples analogues en ce qui concerne les combustibles.

L'octroi est encore injuste en ce qu'il atteint plus fortement les petits cultivateurs qui apportent à grands frais leur blé au marché, tandis que les gros vendeurs écoulent le leur sur échantillons et qu'on vient le prendre chez eux.

L'octroi ne frappe pas non plus les denrées suivant leur valeur, ce qui n'est pas juste, puisque le mauvais vin paye autant que le meilleur, et la viande de première qualité autant que celle de qualité inférieure, etc. Ajoutons de suite qu'il est presque impossible qu'il en soit autrement.

Les octrois ne sont pas moins nuisibles à l'industrie, pour qui les formalités à remplir occasionnent aux hommes et aux attelages une perte de temps et d'argent (qu'on peut évaluer de 10 à 12 fr. par jour exemple pris à Paris), sans aucun profit pour personne.

L'existence des octrois est l'une des formes de l'illogisme économique. Ainsi il est universellement admis que le bon marché et la facilité des transports sont un des meilleurs moyens d'extension de la production, puisqu'ils facilitent les échanges, augmentent la richesse ainsi que le bien-être. Et par une contradiction flagrante on laisse encore subsister les octrois qui constituent autant d'entraves à cette circulation, améliorée au prix de si grandes dépenses.

Non seulement les octrois constituent des arrêts dans la circulation des produits « des *nuisances* » à la solidarité des diverses parties de la nation entre elles, mais ils portent une grave atteinte à la liberté des habitants des villes et des cultivateurs qui y apportent leurs denrées, à causé des inquisitions et vexations auxquelles ils donnent lieu : fouilles de toutes espèces; procès-verbaux pour déclarations inexactes, même quand elles ne sont pas imputables au déclarant, comme il arrive lorsque l'augmentation du poids provient d'influences atmosphériques (pluie, brouillard) ; gêne considérable provenant de la non-permanence des bureaux d'octroi, qui oblige à laisser les marchandises dehors, etc.

L'octroi est de plus un impôt onéreux dont les frais de perception varient dans la proportion de 1 à 3 et même au delà, passant de 5 % dans le département de la Seine à 16 % dans les Bouches-du-Rhône, la Gironde et l'Orne. La moyenne peut être évaluée vers 11 % pour l'ensemble du pays, mais le taux est beaucoup plus élevé dans les

communes à faible rendement que dans les autres. Il faut ajouter à cette dépense celle de loyer et d'entretien des bâtiments, du mobilier, etc. De plus il faut tenir compte de la perte que représente pour le pays l'immobilisation du personnel des octrois, composé d'hommes intelligents qui pourraient rendre d'utiles services s'ils étaient reversés dans l'industrie. Remarquons que dans toute réforme sérieusement étudiée de l'octroi, il faudrait tenir compte des droits acquis par ce personnel d'élite, si les octrois étaient supprimés.

Enfin un autre reproche à faire à l'octroi c'est qu'il pousse à la fraude. Pour échapper aux droits élevés les fraudeurs imaginent des combinaisons aussi ingénieuses que variées. Cette fraude est d'ailleurs pratiquée par un grand nombre de personnes de toutes conditions, y compris des conseillers municipaux et même des maires. Cet état de choses est déplorable au point de vue de la moralité publique et dommageable pour les commerçants et les citoyens honnêtes, sur lesquels retombe le poids des impôts destinés à combler les moins values résultant de la fraude. Une autre sorte de fraude contre laquelle le législateur est en partie désarmé, est celle qui s'exerce dans l'intérieur même des lieux soumis à l'octroi et qui consiste dans la sophistication des produits, qui se pratique sur un très grand nombre de consommations indispensables, portant une grave atteinte à la santé publique aussi bien qu'au fisc. A Paris, cette fraude s'exerce surtout sur les boissons alcooliques et notamment sur le vin dont la fabrication et les manipulations font l'objet d'une industrie dont les résultats sont très avantageux pour ceux qui s'y livrent.

En résumé l'octroi est le plus souvent disproportionnel, injuste, dommageable pour la santé et la moralité pu-

bliques; il gêne la production agricole et industrielle et est contraire à la liberté individuellé, en même temps qu'il entrave la circulation ;... mais il rapporte gros aux communes.

L'importance financière des octrois est considérable non pas tant par le nombre des communes qui en possèdent un que par le produit qu'ils donnent. Pour l'année 1897, les recettes se sont élevées à 317 millions (en 1898, 333 millions), ce qui fait 42,16 % des recettes ordinaires des communes qui se sont élevées pour la même année à 751 800 000 fr. Sur les 36 168 communes qu'indique le dernier recensement, il n'y en a que 1513 qui possèdent un octroi ; mais si l'on tient compte de ce fait que le nombre des villes et des communes ayant plus de 3 000 habitants est seulement de 1915, on s'explique le chiffre relativement faible des communes à octroi.

Tous les chefs-lieux de départements ont des octrois. Des chefs-lieux d'arrondissement, douze seulement n'ont pas d'octrois. Ce sont : Gex, Puget-Théniers, Rocroi, Sartène, Baume-les-Dames, Florac, Sainte-Menehould, Briey, Montmédy, Saint-Julien, Neufchâtel et Doullens ; 708 chefs-lieux de canton ont des octrois ; enfin, des octrois existent dans 441 communes qui ne sont ni chefs-lieux d'arrondissements, ni chefs-lieux de cantons.

Un département, le Finistère, présente une particularité, le nombre des octrois y est exceptionnellement élevé, presque les deux tiers des communes en sont pourvues. C'est le seul département où ce phénomène se constate. La Seine elle-même, qui en compte beaucoup, n'en a proportionnellement pas autant. Dans les Bouches-du-Rhône près de la moitié des communes ont aussi des octrois. Partout ailleurs, on n'en voit que dans les chefs-lieux ou les communes d'une certaine importance.

Cette répartition des octrois, bien que très inégale, n'en montre pas moins qu'ils s'étendent sur tout le pays, et que leur suppression pourrait être considérée à juste titre comme une mesure d'intérêt général.

La difficulté consiste à savoir comment on pourrait fournir aux villes les ressources que leur enlèverait cette suppression. La situation financière des communes n'est pas brillante, attendu que le montant de leurs dettes atteignait en 1897 un capital de 3 milliards 516 millions, ce qui complique encore la difficulté du problème et nous montre, en tout cas, que les villes ne sauraient se passer des recettes de l'octroi.

§ IV. — La réforme de l'octroi en général (1)

Sans être partisan des octrois, à cause de leurs inconvénients bien connus et souvent rappelés, il faut cependant dire que, aussi longtemps que l'Etat continuera à percevoir pour son propre compte des contributions indirectes et des droits d'entrée dans les villes, l'octroi restera encore défendable. On déplore avec raison les taxes d'octroi frappant l'alimentation et les matériaux de construction; mais outre que le poids des premières pèse, malgré ce que nous disons ci-dessus, moins qu'on ne le croit généralement sur la classe ouvrière, sauf pour les boissons (2), les taxes d'octroi sont le seul moyen permettant de faire contribuer tous les habitants aux dépenses publiques locales. Il serait inadmissible que les personnes ne payant aucun des impôts directs dont les

(1) Voir les articles de M. Ernest Breley sur les octrois dans *Le Monde économique*, nos des 2 février, 16, et 23 avril. 7 mai, et 18 juin 1898,

(2) Voir infra § 5 la situation au 1^{er} janvier 1901.

centimes additionnels servent à une partie de ces dépenses fussent exonérées de toute contribution. Comme elles forment la majorité dans les villes à octroi, on arriverait à ce résultat de faire voter les dépenses municipales par les délégués de ceux qui ne les payeraient pas, ce qui laisserait fort à désirer au point de vue de la justice distributive. On en arriverait à surcharger d'une manière intolérable la propriété immobilière et mobilière, cette dernière supposée d'après les signes extérieurs. Il faut bien se rendre compte que le séjour des villes offre de nombreux avantages à la classe ouvrière, au point de vue des salaires, de l'hygiène, de l'assistance en cas de maladie, des facilités scolaires, etc. et qu'il n'est que de simple justice de faire participer aux dépenses qui en résultent ceux qui en profitent. En présence de la marée montante des dépenses tant nationales que locales, on se trouve oblige, quoique préférant les impôts directs aux impôts indirects, de demander néanmoins à ces derniers une part importante des recettes.

Les communes possédant un octroi sont loin d'être toutes dans une situation identique, et cette différence appelle des procédés de réforme qui doivent varier suivant les cas. Dans les communes où la population est peu nombreuse et où les contribuables sont propriétaires de leur maison d'habitation, le remplacement de l'octroi par des taxes directes ne paraît pas devoir être difficile. Il en est de même dans les communes où l'octroi est affermé, ainsi que dans celles où les frais de perception sont très élevés. Dans tous ces cas la suppression de l'octroi s'impose et il ne semble pas qu'elle doive être dommageable pour ceux qui supporteront les taxes de remplacement, si ce n'est qu'un impôt direct se fait toujours plus sentir qu'un impôt indirect. Restent les communes dans les-

quelles la population ouvrière est de beaucoup supérieure à la population « propriétaire », c'est le cas de toutes les villes industrielles. C'est ici que la question de la suppression de l'octroi devient beaucoup plus complexe et pour ainsi dire insoluble dans l'état actuel des finances nationales et locales (départementales et communales), et par suite de la difficulté de trouver des taxes de remplacement justes et en même temps suffisamment productives.

En fait, cette suppression ne serait possible et réelle que si elle résultait d'une augmentation des revenus communaux; elle ne se fera pour ainsi dire pas sentir pour le consommateur tant que l'Etat continuera de percevoir son propre droit d'entrée et que l'on se livrera simplement à des translations d'impôts. On vient d'en constater un exemple frappant : la ville de Paris a été autorisée à remplacer une partie des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques par une surtaxe sur l'alcool. Le résultat ne s'est pas fait attendre ; le prix des apéritifs a été augmenté immédiatement de 10 centimes, mais le prix des vins, bières et cidres n'a pas été diminué d'un centime. Nul doute qu'en continuant un pareil système le résultat ne soit le même. Les commerçants en liquides auxquels on imposera de nouveaux droits s'empresseront de les rejeter sur les consommateurs au détail qui forment la majorité. Peut-être objectera-t-on qu'une réduction d'une certaine importance pourra permettre aux consommateurs de situation modeste de faire venir du vin en pièces. Mais pour qui connaît la vie de l'ouvrier, il y a là une grande difficulté. Le plus souvent il n'y a personne à la maison pour recevoir et surtout contrôler la marchandise lors de la livraison; de plus le travailleur ou sa femme, même s'ils s'aperçoivent d'un manquant

ou d'une irrégularité, ne sont pas assez instruits de leurs droits pour faire des réserves ou refuser l'envoi en face de l'attitude du charretier. C'est d'ailleurs un fait d'expérience quotidienne que beaucoup d'expéditions de vins destinés aux simples particuliers sont en cours de transport l'objet de *dégustations* de la part du personnel des Compagnies. Quand le manquant est remplacé par de l'eau on ne peut juger immédiatement de la fraude à l'arrivée. On ne peut songer à faire un procès, et dans ces conditions on trouve plus simple d'acheter au panier chez les commerçants. Par suite on perd le bénéfice que pourrait donner l'abaissement de la taxe, lequel ne profite ainsi qu'aux intermédiaires. On nous pardonnera cette digression qui montre combien il est difficile d'atteindre le but visé par les réformes; on s'en aperçoit quand on entre dans le détail de leur application qui n'est pas chose négligeable, il s'en faut de beaucoup.

Pour les gens qui aiment les solutions simplistes, il en est une qui ne demande pas de grands efforts d'imagination, c'est celle qui consisterait à supprimer les octrois en faisant supporter à l'ensemble du pays par la création d'impôts indirects généraux les dépenses des villes couvertes par cette taxe spéciale. Mais ce procédé serait souverainement injuste, attendu qu'on ne saisit pas pourquoi les habitants de la campagne seraient tenus de payer annuellement 317 millions pour des dépenses qui ne profitent qu'à des villes dans lesquelles ils ne viendront peut-être jamais. En vain invoquerait-on le principe de la solidarité nationale et l'avantage, d'ailleurs réel, que l'ensemble du pays retirait d'une circulation plus facile des produits et par suite de leur meilleur écoulement grâce à la suppression des barrières locales. Ce serait pousser vraiment trop loin la théorie

du bénéfice indirect. Il n'est que juste de faire supporter les dépenses des villes par ceux qui en profitent, soit qu'ils y demeurent, soit qu'ils n'y séjournent qu'en passant, et non pas par d'autres.

En vain objecterait-on l'exemple de la Belgique, de la Hollande et de la Suisse où les octrois ont été supprimés. Dans ces divers pays les produits de l'octroi étaient assez faibles, et l'Etat pouvait facilement, en abandonnant une partie de ses recettes, ainsi qu'en majorant faiblement quelques impôts généraux, bonifier aux communes l'équivalent de ce qu'elles perdaient par la suppression de l'octroi. De plus il s'agit ici de pays de peu d'étendue, dans lesquels la plus grande facilité donnée aux relations commerciales pouvait se faire sentir directement partout. De plus, dans ces pays, les populations des campagnes, non directement intéressées à la suppression, n'ont pas à en supporter l'effet par un surcroît d'impôt (ou tout au moins il n'a été que très faible) puisque c'est l'Etat qui s'est chargé de couvrir le déficit des communes dont l'octroi a été supprimé. Chez nous, il ne saurait en être ainsi, et pour rendre la suppression possible l'Etat, loin d'abandonner une partie de ses recettes, devra établir de nouvelles taxes ou surélever considérablement celles existant déjà sous forme de décimes ajoutés à certaines contributions indirectes, de sorte que le poids de la réforme retombera sur tous pour le bénéfice direct de quelques-uns seulement. On aurait pu, peut-être, il y a un demi-siècle ou même il y a 40 ans supprimer les octrois chez nous comme en Belgique; mais les augmentations des dépenses municipales depuis cette époque rendent actuellement cette suppression très malaisée, sinon même tout à fait impossible pour les grandes villes. Si nous considérons

par exemple Paris, nous voyons que les produits de l'octroi ont plus que doublé de 1860 à 1897, passant de 73 à 156 millions.

Lorsqu'on veut se rendre compte avec quelque exactitude du poids de l'octroi, pour Paris par exemple, il ne faut pas se contenter de diviser simplement le total des recettes par le nombre des habitants, et en conclure que la charge s'élève à environ 63 fr. par personne. Rien ne serait plus inexact qu'une telle manière de procéder. Il importe d'abord de remarquer que toute une catégorie d'habitants forcés, tels que les militaires en garnison et les prisonniers, ne paient rien personnellement, l'Etat payant à leur place. Il en est de même pour les personnes hospitalisées dont la part d'octroi est acquittée par les autorités départementales ou communales; des gens de service, pour qui leurs patrons payent. Une forte portion des droits d'octroi est acquittée par les consommateurs des établissements d'alimentation de toute nature, habitants ou personnes de passage; enfin il faut tenir compte des approvisionnements nombreux qui se font à Paris pour la banlieue et même la province, ce qui diminue d'autant la charge réelle supportée par les habitants à demeure.

Quant à la répercussion réelle du poids de l'octroi sur la classe ouvrière à Paris. M. Poubelle, alors préfet de la Seine, a donné au Conseil municipal dans la séance du 14 décembre 1894, des explications topiques qui valent la peine d'être citées textuellement: Les ouvriers ne payent aucun impôt direct; sur 836.000 locaux, 600.000 sont entièrement dégrevés de l'imposition personnelle mobilière; ce sont ceux qu'ils occupent. A l'octroi, les denrées de luxe sont lourdement taxées; les denrées de consommation courante sont dégrevées. Le pain, cela va sans dire,

n'est pas taxé ; la plupart des fromages, les pommes de terre, les haricots, les fèves, tous les légumes verts ne sont pas taxés ; les poissons de grande consommation ne le sont pas, la morue, la raie, les harengs, etc. ; et l'on n'a taxé que les poissons de luxe. « La viande de boucherie paye, il est vrai, 10 centimes par kilogramme ; mais cette taxe, ce sont les morceaux de première catégorie qui l'acquittent, et non pas les morceaux les plus communs dont le boucher se défait difficilement, etc., etc. Restent les vins, les boissons. Or nous sommes d'accord avec le Parlement pour en réclamer le dégrèvement, etc. » Ces considérations sont marquées au coin de l'observation la plus judicieuse.

Pour les gens qui ne se payent pas d'illusions, on ne pourra aboutir à une véritable réforme de l'octroi que lorsque le Parlement aura adopté les deux mesures suivantes : 1^o la suppression ou tout au moins la réduction de l'impôt sur les boissons hygiéniques (celle-ci vient d'être réalisée à partir du 1^{er} janvier 1901, voir § 5) ; 2^o la participation de l'Etat par l'abandon d'une partie des impôts généraux pour constituer dans une certaine mesure des ressources de remplacement. L'Etat devrait récupérer au moins une partie de ses sacrifices en augmentant certains droits de douanes sur les produits considérés comme n'étant pas de première utilité et constituant dans une certaine mesure des denrées de luxe, telles que le café (et encore ?) le cacao, le poivre, le thé, la vanille, etc., ainsi que par une augmentation des produits érigés en monopole, tels que le tabac, pourtant déjà si cher, les poudres et peut-être aussi les allumettes. Mais ce procédé constituerait tout le contraire d'un dégrèvement. De plus, il ne faut pas s'illusionner sur les recettes que donneraient ces majorations de droits, qui seraient un appât bien ten-

tant pour la contrebande. Quant à élever encore les droits de douane sur les denrées coloniales, ce serait d'une détestable politique économique, ainsi que nous l'avons vu au chapitre précédent, et on doit au contraire tendre à les diminuer dans la mesure du possible, pour développer la consommation et les échanges. Quelques-unes de ces denrées constituent des boissons hygiéniques, telles sont le café et surtout le thé, que beaucoup de personnes préfèrent au vin; une autre constitue un aliment puissant et réparateur, le cacao; ainsi encore de ce côté la surimposition est logiquement impraticable.

D'après les résultats de l'année 1896, les octrois ont fourni une recette de 326 143 156 fr. (1). Sur ce chiffre les boissons et liquides représentaient 43 %. Les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques ont fourni une somme de 102 594 814 fr. qui disparaîtrait des recettes des communes si ces dernières usaient de la faculté que leur donne la loi du 29 décembre 1897. Quant au dégrèvement partiel obligatoire aux termes de ladite loi, la perte qu'il occasionnerait a été évaluée pour l'octroi de Paris à environ 36 millions et pour ceux des autres villes à 14 millions, soit au total 50 millions de francs.

Les communes ont pu, aux termes de la loi du 9 mars 1898, procéder avant le 31 décembre de la même année au dégrèvement qui n'était prévu qu'à partir de 1899, en percevant immédiatement les taxes prévues par les articles 4 et 5 de ladite loi. La législation nouvelle leur permet non seulement de réaliser le dégrèvement partiel obligatoire, mais encore la suppression totale. Cependant comme un délai de deux ans à partir du 1^{er} janvier 1898,

(1) Pour 1897, ce chiffre s'est élevé à 333 194 906 fr. (*Bulletin de statistique du Ministère des finances*, de mai 1900).

prorogé d'un an par la loi du 27 décembre 1898 est accordé aux communes pour l'exécution de la réforme, ce n'est qu'en examinant les résultats de l'année 1901 que l'on connaîtra le montant du dégrèvement opéré sur les boissons hygiéniques par les municipalités.

Pour obtenir un résultat définitif, il faut considérer la réforme des octrois comme présentant un caractère d'intérêt général, attendu que les habitants des villes ne sont pas seuls intéressés à la suppression des taxes locales; celles-ci pèsent aussi pour une forte part sur les producteurs qui amènent leurs marchandises à la ville, la concurrence ne leur permettant pas de faire supporter toute la charge de l'octroi à l'acheteur; sans compter les nombreux inconvénients résultant des formalités de l'octroi. En fait, les intérêts des villes et des campagnes sont solidaires. Comme conséquence l'Etat doit s'intéresser à la réforme à cause de son caractère national.

C'est ce qui a eu lieu en Belgique (voir ci-après § 6) et comme résultat, malgré des appréciations diverses, la réforme de 1860 a été pour nos voisins une excellente mesure d'expansion économique. Certes, il ne saurait être question d'appliquer purement et simplement à la France le système qui a si bien réussi chez eux. Là il n'y avait que 78 communes à octroi, donnant une recette totale de 12 millions, tandis que chez nous la réforme devrait atteindre 1 518 communes auxquelles l'octroi rapporte plus de 300 millions. Ce qui est à retenir, c'est la participation de l'Etat à la réforme.

Le seul moyen est de remplacer les octrois par des impôts indirects d'Etat, non pas en créant de nouveaux impôts indirects dont l'incidence est toujours incertaine, mais en réformant des impôts indirects déjà existants. Actuellement de grandes réformes sont à l'ordre du jour

sur ces derniers, dont il est permis d'espérer des recettes assez importantes. M. Barthélemy propose qu'on cherche dans la réforme des droits de succession. On peut aussi trouver dans une transformation du régime des alcools; « en supprimant radicalement d'une part le privilège des bouilleurs de cru et d'autre part en généralisant le droit d'entrée ou en y substituant, ce qui revient au même, un droit de fabrication unique général et égal pour tous. » Il pense que ces mesures une fois prises « sans de graves troubles dans l'industrie des alcools » on en tirera d'énormes avantages budgétaires. Tout en étant en faveur du dégrèvement des boissons hygiéniques, il se montre partisan d'un léger relèvement du droit de circulation pour lui faire supporter une partie du déficit causé par la suppression de la taxe unique, du droit d'entrée et de détail. Il voudrait faire cesser l'injustice qui résulte de la taxation de la ville au profit de l'Etat, plus lourde que celle de la campagne, les habitants de la première ne devant payer plus d'impôts qu'à la commune, qui leur rend plus de services, et non pas à l'Etat qui rend les mêmes services à tous les citoyens et ne fait pas plus pour ceux de la ville que pour ceux de la campagne.

Signalons enfin une proposition de loi très importante déposée par MM. Fleury-Ravarin, et Barthélemy députés (février 1899) demandant la suppression de l'octroi complète et obligatoire, en se plaçant au point de vue de l'intérêt général.

En remplacement des droits d'octrois supprimés, l'Etat, d'après cette proposition, abandonnerait aux communes l'impôt foncier sur la propriété bâtie, la contribution des portes et fenêtres, et, dans les villes au-dessus de 20.000 habitants, l'impôt des patentes; en cas d'insuffisance, les municipalités pourraient demander un com-

plément de ressources aux taxes suivantes : licences spéciales sur les cafés et restaurants, taxe sur les constructions neuves, taxe sur les chevaux, et, s'il était besoin, centimes additionnels aux quatre contributions directes.

Pour compenser, dans le budget de l'Etat, le produit des taxes abandonnées, celui-ci serait autorisé à percevoir un décime nouveau sur l'ensemble des impôts indirects généraux, de façon à réduire son concours financier à un simple virement.

Enfin, la loi du 29 décembre 1897 serait abrogée.

Il résulte de l'examen des diverses taxes proposées pour remplacer soit partiellement, soit complètement les droits d'octroi, que ces taxes de remplacement seront certainement, à cause de leur répercussion, plus onéreuses et par suite plus gênantes que l'octroi lui-même, auquel malgré tous ses inconvénients on est habitué depuis longtemps et qui est en somme parfaitement supportable. Certes les droits d'octroi sur les boissons sont très élevés, mais il ne faut pas oublier que leur suppression totale n'empêcherait pas l'Etat de continuer à percevoir sur elles les droits d'entrée et de consommation, qui pour Paris s'élèvent à 8^f,25 l'hectolitre, ce qui n'amènera pas encore l'anéantissement des entraves à la circulation que la suppression totale de tous droits pourrait seule procurer. Tant que l'Etat ne contribuera pas lui-même à la réforme, on ne pourra songer qu'au dégrèvement partiel des boissons hygiéniques tel qu'il est prévu par la loi, et ce ne sera pas encore un grand avantage pour le consommateur modeste, ainsi que nous l'avons montré.

De tout ce qui précède il résulte cette conclusion que la suppression des octrois n'est possible qu'avec l'intervention de l'Etat qui devra abandonner aux communes

une partie de ses propres taxes. Cette intervention de l'Etat peut se légitimer, puisqu'il représente les intérêts collectifs et que la suppression sera également profitable à un grand nombre de consommateurs et de producteurs, intéressant ainsi directement ou indirectement la majorité du pays. Mais on ne saurait non plus faire supporter à l'Etat tous les frais de la réforme, ni même une trop forte proportion de ces frais, même si la situation financière pouvait le permettre, parce que cette suppression, malgré son caractère d'intérêt général, profiterait principalement et immédiatement aux habitants des villes à octroi. La solution juste et pratique, si la situation budgétaire le permettait, consisterait pour l'Etat à consentir un sacrifice en faveur des communes intéressées et à les autoriser à percevoir des taxes directes pour se procurer les sommes destinées à combler le déficit entre les recettes abandonnées par l'Etat et les sommes nécessaires. Ces taxes ne devant pas être excessives, ni servir à augmenter les dépenses, devraient frapper proportionnellement *tous* les habitants. Agir autrement ne constituerait qu'une translation d'impôt, plus funeste encore que le système actuel, car il est impossible d'apercevoir quel avantage la suppression apporterait si elle devait seulement être compensée par des taxes analogues à celles qui ont été proposées.

La solution que nous indiquons est d'ailleurs celle qui a été adoptée dans les pays où l'octroi a été supprimé, notamment en Belgique et en Hollande où l'Etat et les communes ont concouru à l'exécution de la réforme (Voir le § 6). Est-ce à dire qu'on doive copier servilement chez nous ce qui a été fait dans ces pays ? Nous ne le pensons pas ; mais tout au moins serait-il bon de s'inspirer de leur exemple. Malheureusement la situation du Tré-

sor ne semble pas devoir de longtemps encore permettre à l'Etat les sacrifices qui seraient nécessaires. Il faudrait de *réels* excédents de recettes budgétaires que le régime actuel de compression économique ne semble pas devoir nous donner de sitôt, ce qui retardera d'autant la réforme. En attendant, la question des octrois doit être résolue dans chaque cas particulier d'une manière spéciale, suivant les conditions dans lesquelles se trouve la commune considérée (1).

§ V. — La réforme des octrois au 1^{er} janvier 1901.

Un grand pas a été fait dans la réforme des octrois depuis que les lignes précédentes ont été écrites. En effet, la loi du 31 décembre réduisant à 1',50 par hectolitre les droits de l'Etat sur les boissons hygiéniques et confirmant la suppression de tous les droits d'octroi sur les mêmes boissons est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1901.

Voici, par suite, quelle est, d'après un relevé fait au ministère des finances, la situation actuelle des communes à octroi vis-à-vis de la loi de 1897 qui a prescrit le dégrèvement des boissons hygiéniques.

1240 communes percevaient des droits d'octroi, plus ou moins élevés, sur les boissons hygiéniques lors de la promulgation de la loi du 29 décembre 1897.

Sur ce nombre 180 communes (Paris compris) ont à l'heure actuelle supprimé totalement ces droits; 1 050 les

(1) On a vu *supra* § 1, que la loi des finances du 13 juillet 1900 augmente à partir de 1901 la dotation annuelle des budgets départementaux. Une partie de ces nouvelles ressources pourrait être employée à la réforme de l'octroi.

ont réduits aux maxima prévus par la loi de 1897 ; 10, enfin, ont obtenu un sursis de trois ou de six mois pour l'application de la loi.

Réforme de l'octroi de Paris. — La réduction des droits élevés portant sur les boissons hygiéniques était depuis longtemps réclamée, notamment pour le vin qui payait, il y a vingt ans encore, tant pour les taxes d'Etat que pour celles de la ville, près de 25 fr. par hectolitre, taxes qui avaient été réduites en 1900 à 16 fr. et qui n'est plus actuellement que de 1^f,50. Cette réduction était fort désirable et on ne peut que l'approuver.

La ville de Paris, pour combler le déficit de 45 à 46 millions creusé dans son budget par la réforme de l'octroi a été autorisée à établir les taxes suivantes à partir du 1^{er} janvier 1901 :

1° Une taxe foncière, à la charge des propriétaires d'immeubles situés à Paris, fixée à 2^f,50 % du revenu net qui sert de base à la contribution foncière.

2° Une taxe sur la valeur des propriétés non bâties à Paris fixée à 0 fr. 50 % de la valeur vénale et portant sur tous les terrains assujettis à la contribution foncière des propriétés non bâties.

3° Une taxe locative, à la charge des personnes occupant des immeubles à Paris, fixée à 1 % de la valeur locative des locaux servant à l'habitation personnelle. Sont affranchies de cette taxe locative les personnes reconnues non imposables à la contribution mobilière.

4° Une taxe d'enlèvement d'ordures ménagères, à la charge des locataires des maisons situées à Paris, fixée à 1 fr. 0666 % du revenu net qui sert de base à la taxe foncière, après déduction du revenu net afférent à ceux des locaux d'habitation d'une valeur locative réelle infé-

rieure à 500 francs. La taxe est imposée au nom des propriétaires et exigible contre eux et leurs principaux locataires, sauf leur recours contre les locataires particuliers.

5° Une taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion où se payent des cotisations, égale à celle perçue au profit de l'Etat.

6° Une taxe sur les voitures, chevaux, mules et mulets, et voitures automobiles, égale à la contribution perçue par l'Etat.

7° Une taxe additionnelle au droit d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux des meubles et objets mobiliers vendus aux enchères publiques à Paris; cette taxe est fixée à 1 %.

8° Une taxe additionnelle au droit d'enregistrement de 1^{fr},25 % sur les cessions d'offices ministériels ayant leur siège à Paris, sur les ventes de fonds de commerce exploités également à Paris, et de 0^{fr},32 % sur celles des marchandises neuves dépendant de ces fonds.

9° Demi-centime additionnel aux quatre contributions indirectes.

10° Droit de 5 fr. par 100 kilogrammes d'oranges, citrons et limons introduits à Paris.

11° Taxe de 1 % sur la valeur locative des locaux commerciaux, industriels et d'usines assujettis au droit proportionnel de patente.

Ces trois dernières taxes résultent de ce que la loi du 31 décembre 1900, qui a autorisé la ville de Paris à établir les taxes directes et indirectes indiquées ci-dessus, n'a pas donné à la municipalité les ressources suffisantes pour équilibrer complètement la réforme.

De plus : est autorisée la prorogation jusqu'au 31 décembre 1901 inclusivement :

1° De la taxe principale (109^f,20), et de la surtaxe (55^f,80, perçues à l'octroi de Paris par hectolitre d'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, absinthes et fruits à l'eau-de-vie.

2° Du droit d'octroi établi dans la banlieue de Paris, à raison de 66^f,50 par hectolitre d'alcool pur contenu dans les mêmes boissons.

Il importe d'examiner les conséquences d'une modification aussi profonde dans le régime de l'octroi et des impôts à Paris.

Une première conséquence heureuse a été l'abaissement du prix de vente du vin de 20 centimes par litre, ce qui mettra à 10 centimes le prix du verre de vin dans les restaurants ouvriers, et permettra bientôt d'abaisser le prix de vente à 40-35 centimes et même, d'après une enquête faite par un rédacteur du *Temps*, à 29 centimes par panier de 30 litres. Cet abaissement ne peut que profiter à la classe ouvrière pour laquelle il représente par ménage une économie qu'on peut évaluer à 100 fr. annuellement. Par contre la plupart des débitants ont augmenté le prix du petit verre d'alcool en le portant de 20 à 30 centimes. Un autre avantage de la suppression des droits sur les boissons hygiéniques est d'abréger considérablement les pertes de temps à l'octroi qui sont si préjudiciables aux commerçants.

A côté de ces conséquences favorables de la réforme, il en est d'autres qui sont moins heureuses et qui résultent de l'application des nouvelles taxes de remplacement. Celles-ci, comme on l'a vu, portent principalement sur la propriété immobilière ainsi que sur les loyers. En ce qui concerne la propriété immobilière, elle vient de subir une dépréciation proportionnelle à la capitalisation des nouveaux impôts qu'elle doit supporter. La

nouvelle taxe de 2,50 % ajoutée aux 7,335 % existants élèvera la contribution foncière à Paris à 10 % environ du revenu imposable, ou 7,50 % du revenu brut. En fait, le taux de l'impôt sera encore plus considérable pour les immeubles hypothéqués. La *Chambre des propriétaires* évalue à une diminution du revenu global d'environ 24 millions les taxes devant frapper annuellement les immeubles à Paris. Cette somme, capitalisée à 4 %, fait ressortir à 600 millions la dépréciation de la propriété parisienne. Au point de vue de l'incidence, cette dépréciation atteindra les propriétaires actuels qui seuls seront frappés par l'impôt, et non les propriétaires futurs, attendu que les immeubles mis en vente seront achetés en considération de leur revenu réel, déduction faite des nouvelles taxes.

En ce qui concerne l'imposition des loyers parisiens, la loi du 31 décembre 1900 supprime le transfert à l'octroi de la portion du contingent de l'impôt mobilier dont les petits loyers sont dégrevés. De plus, une quotité de 375 fr. est déclarée indemne, et la part que représente ces exemptions est reportée sur les loyers supérieurs qui, seuls, devront supporter la charge des dégrèvements accordés aux autres loyers. Enfin, on a vu, dans l'énumération des voies et moyens destinés à faire face à la réforme qu'il est institué une taxe locative nouvelle de 1 % des loyers réels, taxe à laquelle il faut ajouter celle sur les ordures ménagères de 1,066 %, demandée aux propriétaires en leur laissant la faculté de la faire payer par les locataires. Il en résulte que, par suite de ces nouveaux impôts, le taux de l'impôt locatif à Paris va s'élever à 16, 18 et peut-être 20 %. Ces taux pourront, en apparence, être réduits d'un cinquième si l'administration fait reposer ses nouveaux tarifs sur les valeurs locatives

réelles, au lieu des valeurs *matricielles* adoptées aujourd'hui (1).

Ainsi que le fait remarquer M. Stourm, « le Conseil municipal en provoquant ces rehaussements exorbitants n'a pris aucune des précautions jugées jusqu'ici indispensables par tous les auteurs de projets contemporains concernant la réforme de la contribution mobilière, lorsqu'ils proposaient des rehaussements équivalents ou même de moindre importance : les *charges de famille*, notamment, et les *charges exceptionnelles* qui, dans les projets des divers ministres des finances, celui de M. Cocher, par exemple du 9 février 1897, comportaient des réductions assez fortes, n'entrent plus en ligne de compte. Grâce à ces palliatifs le principe de la législation sur l'impôt mobilier (en 1791, ainsi qu'en l'an VII, les lois de 1836 et 1846 de même que la loi de 1897 sur les octrois) ayant pour but de proportionner l'impôt au revenu du contribuable était respecté, tandis que la nouvelle législation n'en tient aucun compte. C'est là le côté très fâcheux de la réforme qui constitue une nouvelle application de l'impôt progressif dans notre législation.

Quant à l'incidence de la taxe sur les loyers d'habitation, il est assez vraisemblable que ce sont plutôt les propriétaires que les locataires qui la supporteront, attendu que l'offre des loyers surpasse généralement la demande. De plus, par suite de l'extension des moyens de transport, ils habitent et iront de plus en plus nombreux habiter la zone suburbaine, ce qui tendra encore à déprécier la valeur de la propriété urbaine. Enfin, la dé-

(1) Voir *Economiste français* du 5 janvier 1901, p. 1 à 3, article de M. Paul Leroy-Beaulieu — 21 janvier — p. 99 à 101, article de M. Stourm.

molition des fortifications en poussant à la construction de nouveaux immeubles munis de tout le confort moderne, fera de ceux-ci une concurrence sérieuse pour les anciens. Toutes ces raisons donnent lieu de penser que ce sont les propriétaires qui, en définitive, supporteront à peu près seuls aussi bien la taxe de 2^f,50 % du revenu net imposable de leurs immeubles que celle de 1 % sur les loyers d'habitation.

La réforme donne lieu, comme on vient de le voir, à de nombreuses critiques. Il semble en effet qu'on aurait pu adopter une autre méthode pour combler le déficit causé au budget de la ville. D'après M. Paul Leroy-Beaulieu on eût pu, outre des taxes somptuaires analogues à celles votées par le conseil municipal, établir une licence municipale sur les débitants, puis une surtaxe municipale de 20 à 25 fr. sur l'alcool qui aurait donné environ 5 millions ; une légère taxe sur les ventes mobilières dans Paris (qui du reste a été votée). Quant aux 35 millions restant à trouver, on aurait pu se les procurer par le moyen classique des centimes additionnels aux quatre contributions directes. Celles-ci produisant à Paris 150 millions, tant en principal qu'en centimes additionnels, il eût suffi d'une augmentation d'un quart pour se procurer une somme de 37 à 38 millions. Une telle augmentation, quoique considérable, eût encore été supportable parce qu'elle se serait répartie sur une base plus large. Elle aurait porté sur la totalité de la matière contributive, tandis qu'on réduit cette matière contributive de moitié environ en ne faisant presque rien payer aux patentes, sauf un léger droit de 1 % sur la valeur des locaux commerciaux et industriels. Il en résulte que cette masse contributive payera seule, ainsi qu'on l'a vu, non seulement les taxes nouvelles, mais encore une

partie des taxes anciennes, c'est-à-dire la part de l'impôt mobilier concernant les petits loyers et qui était prélevée sur l'octroi. De plus, on aurait pu tirer des suppléments annuels de l'octroi lui-même une somme d'environ 2 millions et demi qui aurait pu servir au dégrèvement des matières les plus surchargées ou à réduire d'autant les nouvelles taxes (1).

Enfin il y aurait eu un moyen assez facile de réformer l'octroi à Paris, sinon immédiatement du moins sûrement. L'eût été et ce serait encore actuellement de faire des économies dans le budget ; de renoncer pour l'avenir aux emprunts (2) ; d'employer à la suppression de l'octroi toutes les annuités devenues libres, ainsi que les ressources à provenir de l'aliénation de la partie du domaine de la Ville qui en est susceptible. En ce qui concerne les annuités, on n'aurait qu'à appliquer à l'octroi celles devenues libres que M. Lampué proposait au Conseil municipal, en mai 1899, d'employer à des travaux extraordinaires. « Il suffira, disait-il, d'avoir un peu de patience

1) L'octroi de Paris a produit :

En 1887	133 432 000 fr.
1892	151 958 000
1896	155 352 000
1898	156 064 000
1899	161 400 000

Le produit de l'octroi de Paris pour l'année 1900 s'est élevé à 172 990 575 francs ; il présente une plus-value de 6 990 575 francs ; par rapport aux prévisions budgétaires et une augmentation de 11 590 405 francs par rapport au résultat de 1899.

Dans la plus-value par rapport aux prévisions une somme de trois millions a été perçue en décembre et résulte des approvisionnements exceptionnels faits par les négociants d'alcool pour échapper à la surtaxe qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier dernier.

(2) M. Lampué demandait également qu'il ne soit désormais contracté aucun emprunt sans que cet emprunt soit gagé (amortissements, intérêts, etc., compris) par une opération édilitaire correspondante.

et d'attendre jusqu'en 1909, l'amortissement d'une première série de la dette de la Ville pour que nous ayons à notre disposition 17 millions qu'on emploiera aux choses les plus urgentes. Ces premiers 17 millions se trouveront augmentés peu à peu par les annuités laissées libres par les amortissements successifs. Et ainsi on arrivera à disposer annuellement des 109 millions employés aujourd'hui en intérêts, lots, etc. » Mettons « octroi » au lieu de « choses les plus urgentes » et nous serons bien près de réaliser sa suppression pour Paris.

Au lieu d'adopter ces diverses mesures, le Conseil municipal a préféré surcharger la propriété immobilière et les loyers, sans se rendre suffisamment compte, semble-t-il, que par ce système il ralentira considérablement l'activité de l'industrie du bâtiment ainsi que de toutes celles qui s'y rattachent. De sorte qu'en définitive ce sont les ouvriers qui auront le plus à souffrir de la réforme. La solution adoptée est d'autant plus fâcheuse, au moment où de grands travaux de construction d'immeubles étaient à prévoir par suite du déclassement des fortifications de Paris.

La Réforme de l'octroi à Lyon. — Le Conseil municipal a voté le 20 décembre 1900 les diverses taxes de remplacement de l'octroi qui comprennent : les taxes sur l'alcool de 100 francs par hectolitre, les taxes sur les chevaux, par tête 100 francs, sur les automobiles, 200 francs, les taxes sur les constructions neuves divisées en six catégories payant de 20 francs à 40 centimes le mètre carré, les taxes d'habitation portant sur le prix des loyers et supportées par le locataire.

Il y a cinq classes établies : 1^{re} classe, 50 cent. % sur un loyer de 1 à 199 fr.; 2^e classe, 4 % sur un loyer de 200 à 499 fr.; 3^e classe, 6 % sur un loyer de 500 à 1,499 fr. ;

4^e classe, 8 % sur un loyer de 1,200 à 2,999 fr.; 5^e classe, 10 % sur un loyer de 3,000 fr. et plus.

Le Conseil municipal a le droit de dispenser de toute taxe les deux tiers des assujettis de la première catégorie. Cette exemption sera votée chaque année.

Le Conseil a voté également des taxes sur la propriété bâtie et non bâtie et sur les locaux commerciaux ainsi que des taxes sur les débits de boissons comprenant quatre catégories établies suivant le montant du loyer : 1^o de 1 à 499 fr., droit fixe 100 fr., proportionnel 8 %; 2^o de 500 à 1,199 fr., droit fixe 200 fr., proportionnel 12 %; 3^o de 2,000 à 2,999 fr., droit fixe 300 fr., proportionnel 16 %; 4^o de 3,000 et plus droit fixé 400 fr., proportionnel 20 %.

Le Conseil a également voté des taxes sur les transmissions héréditaires d'immeubles et sur les théâtres.

Enfin il a voté une taxe de 20 fr. par tête d'élève interne des maisons d'éducation libres. Les lycées sont exempts, mais l'administration se réserve en retour le droit de demander à l'Etat, la création d'un certain nombre de bourses.

La réforme de l'octroi à Marseille. — Le Conseil municipal a adopté en décembre 1900 les taxes suivantes pour remplacer partiellement les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques :

Un droit d'octroi de 2^{fr}25 est maintenu sur les vins. Les droits sur les bières sont abaissés à 5 fr. l'hectolitre ; les droits sur les eaux minérales et les cidres sont supprimés.

Pour faire face au dégrèvement des droits d'octroi sur les vins, bières et eaux minérales, le conseil a voté les taxes suivantes :

1^o Elévation des droits sur l'alcool, à 100 francs par hectolitre ;

2^o Taxe de 30 centimes par bouteille de champagne ;

3^o Taxe de 10 centimes par mètre carré sur la propriété non bâtie, située dans le périmètre de l'octroi, à l'exception des terrains agricoles et industriels, et taxe de 1 1/2 % sur le revenu net des propriétés rapportant plus de 500 fr. pour l'ensemble des immeubles possédés par le même propriétaire.

Réforme de l'octroi à Chartres. — A Chartres, le Conseil municipal a décidé la suppression de tous droits sur les boissons, amenant dans le budget un déficit de 115 913^f,43. Pour le combler il a voté les taxes de remplacement suivantes :

1 ^o Taxe de 3 fr. par mille de la valeur locative devant produire.	46, 262, 80
---	-------------

2 ^o Surtaxe de 18 fr. sur l'alcool, droit porté de 15 à 33 fr. l'hectolitre sur 2000 hectolitres.	36, 000
--	---------

3 ^o Licences municipales appliquées conformément au règlement d'administration publique du 16 juin 1898 et formant 4 séries frappées d'un droit variable suivant les patentes des diverses classes.	25, 496, 75
--	-------------

4 ^o Diminution sur les droits de casernement de l'Etat abandonnés par la loi du 29 décembre 1897.	8, 778,
--	---------

TOTAL.	116, 537, 55
----------------	--------------

Telles sont les réformes apportées d'ores et déjà par l'administration municipale.

Quant à la suppression complète des droits d'octroi elle enlèverait à la ville une recette de 292 063^f, 26, et

voici l'opinion de l'administration municipale au sujet du remplacement.

1 ^o Taxe de 30 % sur la valeur locative. . .	46,462,80
2 ^o Produit des licences municipales. . .	25,496,75
3 ^o Taxe de 20 centimes additionnels. . .	60,292,80
4 ^o Nouvelle taxe de 30 % sur la valeur locative.	46,462,80
5 ^o Taxe de 5 % sur le revenu net imposable des propriétés bâties et sur le revenu net du sol des propriétés bâties et non bâties. .	116,537,25
TOTAL.	295,252,40

La solution adoptée par la ville de Chartres tant pour une réduction partielle, que pour une suppression complète de l'octroi suggère des réflexions analogues à celles émises en ce qui concerne la réforme de l'octroi de Paris. (Voir *supra*).

§ VI. — Suppression des octrois en Belgique et en Hollande.

La grande réforme de la suppression des octrois en Belgique, demandée depuis la Révolution de 1831, a été accomplie par la loi du 18 juillet 1860. Elle a donc mis longtemps avant d'aboutir, bien que les inconvénients des octrois eussent été mis depuis longtemps en lumière, aussi bien par les travaux de la commission royale nommée en 1847 que par les propositions d'initiative parlementaire présentées à la Chambre. Celles-ci ne purent pas tout d'abord aboutir et voici comment s'exprimait à cet égard la commission centrale nommée par la Chambre, qui reconnaissait dans son rapport que « cette suppression est désirable dans l'intérêt des classes laborieuses,

dans l'intérêt même des communes. » Mais, ajoutait le même document, quels que soient les inconvénients et les vices de ces taxes, elles ne peuvent être abolies qu'à la condition expresse d'ouvrir préalablement aux communes des sources nouvelles et suffisantes de revenus.

« L'initiative dans une matière aussi importante appartient d'une part aux communes intéressées, de l'autre au gouvernement, qui, placé dans une sphère supérieure, peut pondérer tous les intérêts et dispose de puissants moyens d'action et d'éléments généraux d'appréciation. »

Malgré cette invitation les communes n'usèrent pas de leur initiative, et ce fut le Gouvernement qui, sur le désir exprimé par la Chambre des Représentants, prépara un projet de loi qui fut voté le 18 juillet 1860 et dont l'honneur revient à M. Frère Orban, alors ministre des finances.

Le caractère particulier de cette loi est l'institution d'un fonds commun destiné à subvenir aux besoins des communes que la suppression des octrois privait de leur recette la plus importante; ce fonds était alimenté au moyen des revenus suivants abandonnés aux communes :

- 1^o 40 % du produit brut des recettes des postes.
- 2^o 75 % — du droit d'entrée sur le café.
- 3^o 34 % — des droits d'accise sur les vins et eaux-de-vie étrangers et sur les eaux-de-vie indigènes, sur les bières, vinaigres et sucres.

Il est à remarquer que cette dernière source de recettes du fonds commun ne constituait pas, en fait, un abandon de recettes de la part de l'Etat de même nature que les deux premières, attendu que les droits de douane sur les vins et eaux-de-vie étrangers furent augmentés par la loi du 18 juillet 1860 dans une proportion égale au droit moyen d'octroi réparti sur la consommation totale du

royaume ; en 1858, le droit sur les sucres fut un peu augmenté, et on doubla presque les droits d'accise perçus sur la fabrication de la bière et de l'alcool indigènes. Le montant du fonds commun fut fixé au début à 15 millions, somme garantissant aux communes un revenu égal au produit net annuel de l'octroi pendant l'année 1859, le surplus étant partagé entre les communes rurales proportionnellement au principal de la contribution personnelle et de celle des patentes. Lors de la première application de la loi, en 1861, la part des droits perçus sur les articles imposés, attribuée au fonds communal, a été de 15,253,270^f,30, dont 11,988,085^f,32 pour les communes à octroi et 3,265,485^f,05 pour les communes rurales. Si nous considérons la part attribuée au fonds communal par périodes quinquennales, nous le voyons en augmentation constante, sauf une légère diminution en 1890, passant de 17,454,000 fr. en 1870 à 24,750,000 fr. en 1895. La part revenant aux communes rurales n'a cessé d'augmenter, et elles reçoivent actuellement une somme supérieure à celle attribuée aux anciennes communes à octroi, celle-ci étant demeurée fixe. Ainsi le reproche fait à la réforme d'avoir sacrifié les intérêts des communes rurales à ceux des autres communes, qui semblait fondé au début de la réforme, a fini par perdre la valeur qu'il pouvait avoir.

On a critiqué le mode de répartition du fonds communal, auquel certains esprits auraient préféré le système de taxes locales établies par les communes, comme en Angleterre, ou des impositions directes. M. Frère Orban, après avoir prouvé que ce système présenterait des difficultés insurmontables disait : « Ce qui se passe aujourd'hui prouve l'accueil qu'aurait reçu une loi décrétant une semblable mesure. En effet, la loi du 18 juillet 1860

alloue aux communes un revenu égal au produit obtenu pendant la dernière année de l'existence des octrois. Elle les laisse parfaitement libres de recourir aux taxes directes pour satisfaire aux accroissements de dépenses de l'avenir, mais elle assure le présent ; et c'est cependant de plusieurs de ces communes que s'élèvent les plaintes les plus vives. Peut-on, dès lors, raisonnablement admettre, quand déjà quelques administrations communales s'effrayent à ce point d'avoir recours à des taxes directes pour les accroissements de dépenses seulement, que ces administrations eussent accepté l'obligation de remplacer immédiatement, par des taxes de ce genre la totalité du produit de l'octroi ? Une telle mesure qui eût occasionné un bouleversement complet dans les finances communales, aurait incontestablement soulevé une opposition invincible. »

Un des reproches adressés à la législation des octrois est d'avoir substitué aux impôts de consommation locale des impôts indirects de consommation générale. A cela M. Frère Orban a pu répondre que le remplacement des 13 millions produits par les octrois par une augmentation de 10 millions $1/2$ d'impôts généraux constituait déjà une diminution des impôts indirects de 2 millions $1/2$ et par suite un progrès appréciable. En outre, si on considère que le système fiscal belge, à l'exemple de notre système français, répartit les charges de l'impôt entre les objets de consommation et certains revenus mobiliers et immobiliers, il faut bien reconnaître qu'en demandant uniquement à ces derniers les 10 millions $1/2$ que nécessitait la suppression, on aurait sérieusement compromis le système.

La réfutation des critiques relatives à l'abolition des octrois a été faite de main de maître par M. Hubert

Leemans, ancien collaborateur de M. Frère Orban dans la *Revue de l'administration et du droit administratif de Belgique*. Il montre que l'abolition des octrois a été une des réformes économiques les plus heureuses pour le pays. Elle a eu pour conséquence l'abaissement des charges pesant sur la classe ouvrière, qui en échange des avantages résultant du dégrèvement des objets de grande consommation (et par suite de première nécessité) soumis auparavant aux taxes d'octroi, n'a eu à payer qu'une très faible augmentation d'impôts sur la bière et l'eau-de-vie.

Les communes rurales ont vu prospérer leur situation financière, grâce au fonds communal sans autre accroissement de charge pour les habitants que le léger relèvement signalé, et elles ont également profité du développement de la production résultant des plus grandes facilités données à la circulation intérieure des produits de toute nature. C'est grâce à ce fonds communal que les municipalités ont réduit et même supprimé les cotisations personnelles, et que même, dans beaucoup de localités, on a cessé de percevoir des centimes additionnels au principal des contributions directes, ce qui ne les a pas empêchées d'améliorer les services locaux.

Il est cependant arrivé que dans certaines villes et communes qui percevaient anciennement des droits d'octroi, l'augmentation des dépenses a conduit à l'augmentation des centimes additionnels et même à la création de taxes spéciales; mais ce fait n'a pas été particulier aux communes à octroi et par conséquent ne prouve rien contre l'abolition de ceux-ci. Le système de la spécialité des taxes locales est d'ailleurs conforme au principe d'égalité fiscale puisqu'il proportionne l'impôt aux avantages que le contribuable retire des dépenses.

Du reste la loi du 18 juillet 1860 a fait largement ses preuves depuis 40 ans qu'elle est en vigueur ; elle n'a jamais été l'objet d'aucune réclamation de la part des communes, et comme le dit très bien M. Hubert Lee-mans : « Le pays tout entier protesterait contre toute velléité de rétablir un système condamné pour toujours en Belgique. »

Hollande. — En ce qui concerne la Hollande, les octrois y ont été supprimés en exécution de la loi du 7 juillet 1865. Pour l'exécution de la réforme, l'Etat a fait abandon aux communes des $\frac{4}{5}$ de la contribution personnelle et de $2\frac{1}{2}\%$ de l'impôt foncier sur les propriétés bâties. Il a été de plus établi des centimes additionnels locaux aux contributions directes pour faire face aux dépenses obligatoires des communes, ce qui avec les centimes provinciaux en a élevé considérablement le chiffre, à tel point que, réunis, ils représentent souvent le triple de l'impôt, sans compter la taxe spéciale pour l'entretien des ouvrages destinés à l'assèchement des polders (terres conquises sur les eaux comme par exemple l'ancien lac de Haarlem) et au personnel y attaché.

TROISIÈME PARTIE

ÉTRANGER

TROISIÈME PARTIE

ÉTRANGER

CHAPITRE XX

LES RÉFORMES FISCALES EN EUROPE

PRUSSE

§ I. — Généralités (1).

Les nouvelles réformes fiscales introduites dans les divers Etats européens depuis 60 ans, et surtout dans les 40 dernières années du XIX^e siècle, présentent un caractère nettement social, et correspondent aux besoins et aux conditions économiques de notre époque dans les pays où elles ont eu lieu. Elles se rattachent à un principe d'équité et ont pour but d'alléger les charges qui pèsent sur les classes inférieures, principalement du fait des impôts indirects sur les consommations, et de les répartir entre les classes aisées d'une manière plus égale.

(1) Voir *l'imposta progressiva e le riforme tributarie di alcuni Stati europei*, par M. G. Ricca Salerno. (Extrait du *Bulletin de l'Institut international de statistique*).

Le nouveau système fiscal est caractérisé par l'impôt progressif, l'exemption de taxation d'un certain minimum de revenu, la taxation des divers revenus, et la plus forte imposition des capitaux. Le mouvement de réforme a commencé en Angleterre lors du rétablissement de l'*income-tax* par Robert Peel en 1842. Elle a consisté dans la réorganisation du système douanier, ce qui a amené sa simplification, ainsi que dans l'abolition ou la réduction de nombreux impôts de consommation. Ce système s'est depuis étendu à d'autres pays de l'Europe continentale et a pris dans ces dernières années une importance toujours croissante. Par la taxation directe des capitaux et des revenus, en même temps que par celle des consommations moins nécessaires, il se manifeste à l'étranger dans la politique et dans la législation financière une conception nouvelle, tendant à proportionner effectivement les charges publiques à la richesse des habitants.

Les institutions financières, considérées dans leurs grandes lignes fondamentales, sont le résultat des rapports économiques; de sorte que le régime des impôts suit les phases et les vicissitudes de l'économie générale. Si la distribution de la richesse change, les sources auxquelles doivent puiser les pouvoirs publics changent également, et la charge fiscale, partout où elle est devenue excessive pour les salariés et pour les petits revenus, tend à se reverser sur les gros profits et sur les gros revenus. En présence de l'insuffisance des impôts indirects, il est devenu nécessaire d'augmenter les impôts directs et de leur donner une meilleure assiette. La conséquence de cet état de choses se manifeste par la tendance à une répartition plus égale des charges publiques. De là découlent l'impôt progressif, l'exemption de taxation d'un minimum d'existence et les autres mesures adoptées pour ré-

tablir d'office la proportion dans le système fiscal. Les exemples les plus importants de transformation fiscale nous sont fournis par les États allemands, spécialement la Prusse, ainsi que par la Hollande et l'Autriche. L'exemple de l'Italie n'est pas moins intéressant ; tous sont féconds en enseignements utiles pour la politique et la législation financière des autres pays. Ils présentent une réelle importance, tant par leur caractère économique et social que par les modes particuliers d'application qui constituent un progrès de la technique financière. Hâtons-nous de dire que, quelque soient les progrès réalisés à l'étranger, on ne saurait songer à introduire en bloc chez nous l'un des systèmes adoptés ailleurs, l'organisation politique, financière et sociale de la France différant considérablement de celle des pays allemands.

§ II. — Prusse (1).

La réforme des impôts en Prusse a été préparée de longue main par les ouvrages d'économistes éminents et par d'importantes discussions parlementaires. Cette réforme a eu pour but : 1° une répartition plus équitable des impôts entre les contribuables, grâce à la taxation plus forte du capital mobilier et des gros revenus ; 2° l'unification de la législation fiscale des localités qui était fort disparate, ce qui tient au mode de formation de

(1) Voir G. Ricca Salerno. *Op. cit.*, p. 228 à 244.

Les finances de la Prusse, par M. A. Raffalovick. *Journal des économistes*, 15 octobre 1898.

La réforme des impôts en Prusse, par M. Jacques Derbanne, licencié en droit, diplômé de l'Ecole des Sciences politiques (avec la traduction des lois d'impôt).

l'Etat prussien, résultant depuis plusieurs siècles de conquêtes ininterrompues de provinces ayant leurs institutions financières particulières. Celles-ci ne s'accordaient plus avec les nécessités de l'uniformité de régime qui est la marque des Etats homogènes comme l'est devenue la Prusse actuelle.

La réforme fiscale allemande repose comme on sait sur les principes suivants : 1° Laisser à l'Empire les impôts indirects, tels que ceux sur l'importation (douanes), de même ceux portant sur le tabac, le sucre, le sel, l'alcool, la bière, les cartes à jouer, le timbre, l'impôt de bourse, etc ; 2° Donner à l'Etat prussien les impôts personnels et directs, et aux communes les impôts réels, portant sur les choses, en leur abandonnant le produit de certains impôts jusqu'alors perçus par l'Etat et en leur donnant toutes facilités pour se procurer de nouvelles ressources.

Pendant que les autres Etats de l'Europe continentale restaient en quelque sorte figés dans l'immobilité de leurs systèmes financiers si défectueux, la Prusse améliorait ses impôts d'une manière conforme aux exigences de la pratique et aux enseignements de la science. La réforme, telle qu'elle a été proposée par le ministre M. de Miquel, se composait de trois parties intimement connexes et coordonnées en vue d'un but commun. Avant tout une réorganisation plus rationnelle de l'impôt sur le revenu (*Klassen und Einkommensteuer*) ainsi que des méthodes d'évaluation de la richesse et de ce qui se rapporte à la progression. Ensuite une assiette plus efficace de l'impôt sur les revenus commerciaux et industriels (*gewerbsteuer*), en sorte de faire cesser les inégalités et anomalies existantes, et de servir de complément à l'impôt général sur le revenu. Et enfin imaginer une organisation plus large de l'impôt sur les successions, auquel devait être assigné

un rôle complémentaire dans le système des impôts directs. Mais cette dernière partie de la réforme, malgré les raisons d'opportunité et de justice soutenues énergiquement par M. de Miquel, fut rejetée par le Parlement, qui adopta avec de légères modifications les deux autres parties. La réforme fut sanctionnée par la loi du 24 juin 1891 qui forme un ensemble remarquable et constitue un progrès notable dans la législation financière à l'usage des allemands.

Réorganisation des impôts communaux. — La Réforme des impôts communaux en Prusse était surtout devenue nécessaire par suite de la diversité des dispositions fiscales résultant principalement de la division des localités en villes et en communes rurales. De plus, les dispositions législatives différaient non seulement entre les provinces prussiennes et celles conquises, mais encore en Prusse même entre les provinces de l'Ouest et celles de l'Est. La législation antérieure nous est connue grâce aux exposés des motifs des trois lois de réforme de M. de Miquel votées en 1893. Dans l'ancienne législation, certaines dispositions devaient disparaître comme ne répondant plus aux besoins actuels, tandis que d'autres ont pu être généralisées et incorporées dans la nouvelle loi. Rappelons que les dispositions différaient, suivant qu'il s'agissait des villes ou des campagnes.

Dans les provinces prussiennes de l'Ouest, la législation en vigueur était la loi du 10 novembre 1808, astreignant tout citoyen à subvenir aux besoins de la ville en proportion de sa fortune et de ses forces contributives. Les dépenses non couvertes par les revenus des biens communaux étaient réparties entre les habitants. Ce principe a passé dans la nouvelle loi. Les communes furent autorisées par la loi du 30 mai 1820 à se couvrir de leurs dépenses

par des centimes additionnels aux impôts d'Etat sur le revenu, ainsi que par des impôts sur la mouture et l'abatage. Grâce à ce système très simple les communes profitent pour la répartition de leurs charges, de celle déjà faite par l'Etat. Les centimes additionnels n'ont cessé d'augmenter depuis la loi de 1820. Cette législation a été complétée par la loi du 17 mars 1891.

Les provinces prussiennes de l'Est étaient régies par la loi du 30 mai 1853, forçant les habitants urbains à participer aux charges municipales, de même que les personnes possédant une propriété foncière ou exerçant un commerce, bien que n'habitant pas la ville. Les communes ont également la faculté d'établir des taxes spéciales additionnelles aux impôts de l'Etat, moyennant une autorisation préalable de l'administration supérieure.

Quant aux communes rurales, la loi de 1893 y a remplacé l'ordonnance du 30 mai 1820, ainsi que la loi du 3 juillet 1891 qui leur étaient applicables. Peu auparavant, la loi provisoire du 24 juin 1891 avait organisé l'impôt sur le revenu qui contenait en germe et commençait la mise à exécution de la réforme fiscale sanctionnée par les 3 lois du 14 juillet 1893. Au sujet de la législation des communes rurales, il convient de signaler deux dispositions qui ont passé dans la nouvelle loi ; celle du Hanovre portant que « la contribution sera établie sur la même base que les impôts d'Etat, mais qu'il sera tenu compte de l'intérêt particulier de chaque habitant dans les dépenses communales. » L'autre disposition, empruntée à la législation Hessoise, porte que « les dépenses communales doivent être réparties entre les contribuables proportionnellement à l'avantage que chacun d'eux en tire. » Le but de ces législations est de fixer dans quelle mesure les dépenses communales profitent à chacun de

ceux qui en bénéficient et de les y faire contribuer en raison de cette jouissance. Tel est, comme le fait judicieusement remarquer M. Jacques Derbanne, le principe fondamental que la loi nouvelle a posé pour toute la Prusse. Ces législations partent de cette idée que « la commune n'est pas, comme l'Etat, une puissance qui lève l'impôt en raison du nombre et des forces contributives des citoyens ; mais qu'elle est au contraire un groupement familial, où l'on doit tenir compte des services rendus à chacun. »

Ce qui caractérise la réforme de M. de Miquel c'est qu'elle est la réalisation pratique des théories émises par lui dans le mémoire de l'exposé des motifs présentés au Landtag à l'appui de ses trois projets de loi. Tout d'abord le ministre fait une distinction fondamentale entre les impôts *réels*, frappant les choses, et les impôts *personnels* atteignant les individus.

Pour l'établissement des impôts *réels*, le fisc recherchera la matière imposable en faisant l'inventaire des signes extérieurs de la richesse, terres, maisons, commerce, industrie ; ces choses sont ensuite évaluées et la répartition des dépenses aura lieu proportionnellement à leur valeur respective, et indépendamment de leur revenu qui peut être nul ; c'est le système de la répartition. On peut également employer le système de la quotité, d'après lequel les choses sujettes à l'impôt sont classifiées d'après un tarif fixe pour chaque espèce imposable. En d'autres termes, l'impôt réel est un impôt sur le capital, quel qu'en soit le revenu.

Le système de l'impôt *personnel* diffère essentiellement du précédent. Ici, au lieu d'établir l'impôt sur les choses, comme indices de richesses, on l'établit sur les *personnes* prises individuellement ; pour chacune d'elles on établit

le chiffre aussi exact que possible du *revenu*, celui-ci formant l'assiette de l'impôt. C'est ainsi que le propriétaire d'une terre ne sera imposé que d'après le revenu qu'elle donne et qui pourra être nul, mais en revanche si ce même propriétaire jouit d'un traitement ou d'une pension, le montant en devra être compris dans la déclaration de son revenu devant servir à l'établissement de l'impôt personnel.

Après avoir bien déterminé les deux espèces d'impôts, M. de Miquel estime que l'impôt personnel doit être attribué à l'Etat pour le couvrir de ses dépenses, tandis que l'impôt réel doit être le principal revenu des communes. Il s'appuie sur cette considération que l'Etat et la commune répondant à des besoins différents, l'Etat constitue le groupement politique, ses attributions consistant principalement à assurer la sécurité de ses habitants à l'intérieur et à l'extérieur, à prendre des mesures générales concernant le développement et l'entretien de l'outillage national, en un mot à prendre toutes les mesures qui intéressent l'ensemble des habitants. Ces attributions de l'Etat qui s'étendent sans cesse ont pour conséquence des dépenses de plus en plus élevées. Or ces dépenses d'intérêt général profitant à tous les habitants, il est juste que tous y contribuent, et le meilleur moyen d'y parvenir est de les taxer par l'impôt d'Etat d'après leur revenu, c'est-à-dire au moyen de l'impôt *personnel*. Cette conception est rationnelle, attendu que ces dépenses d'Etat profitent avant tout à *l'individu* quelles que soient les conditions de fortune dans lesquelles il se trouve. Le système de l'impôt sur le revenu offre en outre l'avantage d'assurer l'égalité de tous les habitants devant l'impôt, en atteignant le contribuable suivant ses forces contributives représentées par son revenu.

Les dépenses des communes sont locales (tandis que celles de l'État ont un caractère d'universalité), s'appliquant à des besoins spéciaux, particuliers, profitant dans une mesure très variable aux divers habitants ; par suite, une juste répartition de ces dépenses consiste à faire payer chaque service spécial par ceux qui en bénéficient directement. A cet égard l'impôt *réel* répond mieux que l'impôt personnel à cette différence d'avantages, attendu qu'il est plus facile d'apprécier ceux que les choses retirent des dépenses qui leur profitent et de proportionner ainsi la part qu'elles doivent en supporter. Enfin une dernière raison militait en faveur d'un changement d'assiette des impôts communaux, c'est que ceux-ci étaient généralement perçus sous forme de centimes additionnels aux impôts d'État portant alors sur les immeubles, le commerce et le revenu. L'impôt sur le revenu était subdivisé en deux parties, l'impôt classifié, applicable jusqu'aux revenus de 3.000 marks et l'impôt par classes applicable aux revenus supérieurs à 3.000 marks. En somme c'était l'impôt sur le revenu qui était de beaucoup le plus surtaxé, tandis que les impôts réels ne fournissaient qu'un très faible contingent aux recettes communales. On voit qu'une telle organisation était en complète contradiction avec le système adopté par M. de Miquel qui, pour être logique, abandonne aux communes les impôts réels jusqu'alors perçus par l'État.

La réforme consistait à refaire la législation fiscale communale très défectueuse, quant à l'assiette de l'impôt, et de plus à attribuer aux communes les impôts réels, en réservant pour l'État seul l'impôt sur le revenu, celui-ci devant être complètement remanié. Cette réforme fut l'œuvre des sessions de 1890 à 1893; elle mérite les plus grands éloges pour l'esprit de méthode qui y a présidé, et l'hon-

neur en revient à M. de Miquel. Son plan fut le suivant : En premier lieu réforme de l'impôt sur le revenu réalisée par la loi du 24 juin 1891. Puis on attendit les résultats fournis par l'application de cette loi sur l'exercice financier 1892-93, de manière à réserver l'avenir. Ces résultats ayant été satisfaisants, la réforme fut continuée par les lois du 14 juillet 1893 portant : 1° suppression des impôts (réels, d'Etat sur les immeubles bâtis et non bâtis et sur le commerce ; 2° institution d'un impôt de remplacement afin de permettre à l'Etat de récupérer la perte résultant des taxes abandonnées aux communes ; 3° loi sur les impôts communaux. Telle est la marche essentiellement méthodique suivie par l'accomplissement de la réforme prussienne, dont il nous reste à voir la mise en œuvre et les résultats.

§ III. — L'impôt sur le revenu.

Loi du 24 juin 1891 (1). — Nous avons vu que cette loi devait être la préparation de la réforme fiscale dont l'objet final était la loi communale qui fut votée en 1893. Avant la loi du 24 juin 1891, le système des impôts prussiens était, comme on l'a vu, très différent des théories exposées par M. de Miquel et analysées ci-dessus. C'est ainsi que les impôts *personnels*, au lieu de fournir à l'Etat prussien sa principale recette, n'y entraient que pour 42, 5 % en 1890-91, tandis que les impôts *réels* fournissaient pour le même exercice 57, 5 %, soit 15 % de plus que les impôts personnels ; outre cette raison, qui à elle seule motivait une réforme, la répartition des impôts laissait

(1) Il existait une seconde loi en date du 24 juin 1891 sur l'impôt industriel qui a été abrogée.

considérablement à désirer en ce qui concerne les classes les moins aisées. Celles-ci sont en effet déjà lourdement frappées par les impôts indirects sur les consommations perçues pour le compte de l'Empire. Il était donc nécessaire de les dégrever en faisant reporter une plus forte part de l'impôt sur les classes aisées. L'impôt sur le revenu apparaissait comme le meilleur instrument d'une telle réforme.

Mais cet impôt lui-même laissait à désirer à cause des variations qu'il présentait tant entre les diverses provinces qu'entre les villes et les campagnes, ainsi qu'on l'a déjà vu, et aussi par suite de l'évaluation des revenus, moins rigoureuse pour les gros revenus que pour les autres revenus ; de plus beaucoup de revenus échappaient à l'impôt, ou n'étaient qu'insuffisamment taxés, tel était le cas des revenus provenant des sociétés commerciales, des gains des spéculations, des profits des grands fermiers et des propriétaires fonciers, ainsi que ceux des professions libérales. « En un mot, comme le dit M. Jacques Derbanne, chaque contribuable dissimulait son revenu le mieux qu'il pouvait ; il est plus que probable que le fameux procès de Bochum (Westphalie) qui fit tant de scandale, ne dévoila pas de fraudes uniques en leur genre. » On sait que dans ce procès des contribuables avouèrent des revenus de 1 à 7 fois plus élevés que ceux de la classe dans laquelle ils étaient compris.

Les inconvénients de cette taxation incomplète des revenus étaient encore aggravés du fait des centimes additionnels perçus par les communes. Le nombre de ces centimes s'accroissait en proportion des dissimulations des contribuables. Le public se plaignait des abus du système en vigueur : Les provinces de l'Ouest réclamaient contre celles de l'Est, moins taxées, de même les *communes*

rurales contre les *villes* qu'elles accusaient de frapper les faibles revenus plus fortement que les gros etc.

Une considération très importante en faveur de la réforme et sur laquelle le gouvernement insistait avec raison, c'est que cette réforme avait uniquement en vue une *meilleure répartition des impôts entre les contribuables et non pas une augmentation de leur rendement*. C'est ce que M. de Miquel faisait ressortir dans l'exposé des motifs : « D'abord il faut constater avec plaisir qu'en l'état actuel de vos finances, il n'est pas besoin d'augmenter les recettes de l'Etat. Le gouvernement considère comme très important ce fait, que les circonstances lui permettent, dans sa réforme, de ne viser qu'une répartition plus équitable, correspondant surtout mieux aux forces contributives de chacun. » C'est d'ailleurs le seul procédé pour opérer une réforme véritable de l'impôt et non un semblant de réforme. On ne peut réellement améliorer l'impôt que lorsqu'on n'a pas besoin de lui demander d'abord des ressources supplémentaires.

Assiette de l'impôt. — L'obligation *subjective* de payer l'impôt sur le revenu s'applique aux sujets prussiens, ainsi qu'à ceux des autres États Allemands et aux étrangers domiciliés en Prusse. (Art. 1).

Sont également soumises à l'impôt les Sociétés par actions, en commandite par actions, les sociétés minières, ayant un siège en Prusse, ainsi que les associations de consommation ayant des magasins ouverts, lorsqu'elles ont la personnalité civile. Ce principe nouveau introduit dans la loi se justifie en ce que la personne morale, société, forme un être nouveau distinct de la personne même des associés réalisant, grâce à l'association des capitaux, des bénéfices indépendants de ceux provenant de l'activité individuelle des actionnaires ; sont de plus soumises à

l'impôt sur le revenu toutes les personnes jouissant de revenus provenant de traitements ou pensions payés par l'État Prussien; de propriétés foncières ou d'établissements commerciaux situés en Prusse; de même que les sociétés désignées ci-dessus. (Art. 1 et 2.

Sont exemptés de l'impôt sur le revenu les membres des familles royales et princières prussiennes ou dont les États ont été rattachés à la Prusse, ainsi que les plénipotentiaires des États allemands au Conseil fédéral, les Ambassadeurs étrangers et leur personnel non prussien, sous condition de réciprocité. (Art. 3).

L'obligation « *objective* » de payer l'impôt commence avec les revenus au delà de 900 marks (1.125 fr.). (Art. 5).

Pour éviter la double taxation, l'impôt ne frappe pas le revenu provenant des propriétés foncières, bénéfices commerciaux, traitements et pensions perçus dans d'autres États allemands, ainsi que celui des étrangers pour les revenus des mêmes sources provenant de l'étranger; certains traitements militaires, et certaines portions de traitements de fonctionnaires impériaux ou royaux. (Art. 6).

La loi compte comme revenus l'ensemble des recettes annuelles du contribuable soit en argent, soit en valeurs; mais les recettes ordinaires sont les seules dont il soit tenu compte pour le revenu imposable. Ces recettes sont celles provenant : 1° de capitaux; 2° de propriétés foncières, fermages et loyer; 3° d'entreprises commerciales, industrielles et minières; 4° de professions lucratives, ainsi que de tous autres bénéfices périodiques, tels que ceux provenant de titres de rentes, non compris dans les 3 précédentes catégories (Art. 7).

Quant aux recettes extraordinaires, telles que celles provenant d'héritages, donations, assurances sur la vie,

ventes non commerciales, elles ne comptent pas comme capital dont le revenu soit imposable; on les considère seulement comme des augmentations de fortune en capital. (Art. 8). On verra plus loin ce qui concerne les spéculations ;

L'impôt n'est pas assis intégralement sur les sources énumérées ci-dessus, mais seulement sur le *revenu net*, par suite de la déduction de certaines charges, telles sont : 1° les dépenses faites pour acquérir et conserver le revenu, telles que les achats de matières et les salaires du personnel ;

2° les intérêts des dettes et arrérages ;

3° les charges fondées sur des titres spéciaux ;

4° Les impôts directs d'Etat. (Nous savons que ces impôts ont été supprimés par la loi du 14 juillet 1893) ;

5° Les sommes nécessaires à l'amortissement des bâtiments et du matériel industriel ;

6° Les cotisations dues par le contribuable pour différentes caisses d'assurances (maladies, accidents, vieillesse, invalidité, retraites, secours aux veuves ou aux orphelins).

7° Les primes d'assurances en cas de décès ou en cas de vie ne dépassant pas 600 marks (750 fr.) par an.

Mais la loi ne déduit pas les sommes destinées à l'amélioration ou à l'accroissement des affaires, pas plus que les dépenses d'entretien du contribuable et de sa famille (Art. 9.)

Les recettes fixes sont évaluées d'après leur revenu pour l'année fiscale ; les autres et notamment le revenu des sociétés par actions, d'après leur moyenne pendant les 3 dernières années. La même méthode doit être suivie pour l'évaluation des dépenses à déduire du revenu (Art. 10).

Le revenu du chef de famille doit être augmenté du revenu des membres de celle-ci.

Sont au contraire taxés séparément : 1° les femmes mariées vivant séparées de leur mari ; 2° les membres de la famille jouissent d'un revenu propre, ou vivant de l'exercice d'une profession (Art. 11).

Les articles 12 et suivants comprennent les dispositions particulières ; parmi celles-ci nous signalerons la disposition finale de l'art 12 qui considère comme revenus de capitaux les bénéfices de spéculation dans les ventes de valeurs mobilières, déduction faite des pertes éventuelles inhérentes à ce genre d'opérations. C'est l'application du principe qui considère ces bénéfices comme un don du hasard, et l'impôt qui les frappe comme un droit de donation.

Nous passons sur les autres dispositions particulières concernant les autres revenus de capitaux, les revenus de la propriété foncière, les revenus des entreprises commerciales industrielles et minières ; ceux provenant de professions lucratives et de titres de rentes, autres paiements périodiques, etc., pour dire quelques mots des dispositions concernant les revenus des Sociétés par actions, telles qu'elles sont formulées par l'art. 16. D'après ledit article sont comptés parmi les revenus imposables les excédents de recettes répartis comme intérêts ou dividendes, et de plus les sommes destinées au remboursement des dettes ou du capital social, à l'extension des affaires et à la formation de réserves (excepté la réserve mathématique des compagnies d'assurances). Enfin une disposition importante à signaler est la déduction de 3 1/2 % du capital versé par les actionnaires. Grâce à cette déduction, l'impôt sur le revenu reste bien un impôt personnel, s'appliquant à une personne fictive, et ne prélevant dans le re-

venu de celle-ci que le bénéfice résultant de l'association des capitaux et laissant de côté la partie du bénéfice que chaque actionnaire aurait pu gagner séparément, en dehors de toute mise en commun des capitaux formant la société. Les 3 1/2 % du capital exemptés d'impôt représentent cette partie.

Taux de l'impôt. Tarifs. — L'impôt est progressif, et cette progression est la suivante. La catégorie inférieure des revenus de 900 à 1050 marks paye d'après le taux de 0,62 %, soit 6 marks, pendant que la catégorie à partir de 3000 marks, (3750^f) paye selon le taux de 2 1/2 %, soit 60 marks, lequel s'élève petit à petit avec l'augmentation des revenus jusqu'à ceux de 9,500 marks qui commencent à payer le taux complet de 3 % soit 300 marks. Ce taux reste fixe jusqu'aux revenus de 30,500 marks, et ensuite s'élève à nouveau jusqu'à atteindre le maximum de 4 % pour les revenus supérieurs à 100,000 marks.

Les revenus entre 10 500 et 30 500 marks sont divisés en catégories, avec des échelons de 1000 marks et l'impôt augmente de 30 marks par chaque catégorie, entre 30 500 et 32 000 marks ; il augmente de 60 marks pour ceux entre 32 et 78 000 marks ; de 80 marks par chaque échelon distinct de 2 000 marks et pour ceux entre 78 000 et 100 000 marks il augmente de 100 marks par chaque échelon également de 2 000 marks. Quant aux revenus supérieurs, l'impôt monte à 4 000 marks pour ceux entre 100 000 et 105 000 marks et augmente de 200 marks pour chaque échelon de 5 000 marks (art. 17).

Modération des tarifs. — Il y a lieu à réduction du revenu imposable de 50 marks (62^f,50) pour chaque membre de la famille au-dessous de 14 ans, quand le revenu du chef de famille ne dépasse pas 3 000 marks (3750 fr.). S'il y en a

trois ou plus la diminution sera en tout cas d'une classe. Il en résulte que les revenus de 1000 marks restent exempts quand il existe deux enfants et ceux de 1100 marks quand il en existe quatre (art. 18).

De même lorsque certaines circonstances diminuent la capacité contributive du contribuable (entretien d'enfants, parents sans ressources, maladies chroniques, etc.); il peut être accordé une modération aux revenus ne dépassant pas 9500 marks (11875 fr. qui peuvent être rétrogradés de 3 classes au maximum (art. 19).

Assiette de l'impôt. — Nous passons sur ce qui concerne le lieu où l'impôt est dû, et la préparation des rôles qui est confiée aux administrations municipales.

Déclarations. — Une des caractéristiques de la méthode d'assiette est la généralisation du système de la déclaration. Celle-ci est obligatoire d'abord pour tous les contribuables ayant un revenu de plus de 3000 marks (3750 fr.). Elle est rédigée d'après les formules officielles et remise au président de la commission de l'assiette, ou faite oralement, et alors il en est dressé procès-verbal. Cette déclaration doit être affirmée sincère. Les sociétés par actions, minières, etc., doivent de plus remettre chaque année le compte-rendu de leurs opérations, leur bilan et les décisions de l'Assemblée générale (art. 24).

Quant aux autres contribuables, ils seront tenus de faire une déclaration lorsqu'ils en seront requis par le président de la commission de l'assiette; sinon ils seront admissibles sur leur demande à faire ladite déclaration (Art. 25).

La déclaration énoncera le revenu total divisé d'après ses sources, ainsi que le détail des charges donnant lieu à la déduction (Art. 26).

Le contribuable pourra sur sa demande remplacer

dans sa déclaration le chiffre de son revenu par des indications qui en permettent l'évaluation par la commission (Art. 27).

Quiconque n'a pas fait sa déclaration dans le délai fixé perd le droit de contester l'évaluation qui aura été faite de son revenu, sauf des circonstances exceptionnelles. Pour tout retard après sommation, il devra payer 25 % en sus de l'impôt, sauf recours au ministre des finances. (Art. 30).

Outre l'administration municipale qui dresse les listes des contribuables, les autres organes de l'assiette sont : la commission d'évaluation préalable ; la commission de l'assiette et la commission d'appel. Les décisions en dernier ressort appartiennent au tribunal administratif supérieur.

La commission d'évaluation préalable, après examen des données fournies par les administrations municipales, inscrit les revenus imposables pour ceux ne dépassant pas 3.000 marks (3.750 fr.), ainsi que le chiffre d'impôt qu'elle propose. Ces commissions sont composées du chef de la municipalité président, de membres nommés par l'administration de district, et de membres élus par le Conseil municipal, ceux-ci étant en majorité.

Chaque cercle forme une ou plusieurs circonscriptions et dans chacune d'elles il est institué une commission d'inscription au rôle opérant sous la présidence du sous-préfet ou d'un délégué et composée partie de membres nommés et partie de membres élus, pour 6 ans et renouvelables par moitié tous les 3 ans, les membres sortant pouvant être de nouveau nommés ou réélus.

Le président de la commission de l'assiette surveille et dirige les travaux des présidents des commissions d'évaluation préalable, et est responsable de l'exécution de

la fixation de l'impôt dans son district. Il doit examiner toutes les déclarations et recueillir les renseignements les plus complets possibles, concernant la situation financière du contribuable ; il peut faire appel dans ce but au concours des maires et des autorités pour obtenir toutes les explications et pièces de nature à lui faire connaître le revenu des contribuables, sauf en ce qui concerne les caisses d'épargne. Il complète ou rectifie les propositions de la commission d'évaluation préalable et les soumet à la commission de fixation avec ses observations. Des fonctionnaires peuvent lui être adjoints et prendre part aux séances de la commission.

La commission de l'assiette examine les déclarations d'impôt et les renseignements sur l'état des personnes et leur revenu. Elle a le droit d'employer les mêmes moyens que ceux indiqués ci-dessus pour le président. En cas de contestation de déclaration, il en est donné connaissance au contribuable qui est invité à fournir ses explications sur les questions qui lui sont posées. Si celles-ci sont jugées insuffisantes ou s'il s'abstient, la commission peut provoquer toutes enquêtes jugées nécessaires et fixe elle-même le taux de l'impôt d'après ses constatations. Le président en avise par lettre le contribuable, auquel est adressée en même temps une instruction sur les voies de recours. (Art. 30 à 39).

Voies de recours. — Appel. — Les opérations de l'assiette peuvent être sujettes à appel, soit de la part du contribuable, soit par le président de la commission de l'assiette. Il est porté devant la commission d'appel. Celle-ci est formée, sous la présidence d'un commissaire du Gouvernement, partie de membres nommés et partie de membres élus pour six ans par le conseil provincial. Il y a une organisation spéciale pour Berlin. Les attributions

du président et de la commission d'appel sont analogues à celles de la commission de l'assiette de l'impôt vues ci-dessus. Elles peuvent, de plus, exiger la confirmation par serment des dépositions des témoins entendus.

Réclamations. — Il peut être fait appel de la décision de la commission d'appel devant le tribunal administratif supérieur. Cette réclamation ne peut être fondée que sur la non application ou fausse application des règlements en vigueur, ou pour vice de procédure. La réclamation est transmise à la partie adverse pour lui permettre de fournir des explications écrites.

Les arrêts du tribunal sont rendus en séance non publique, et, sauf exceptions, sans que le contribuable soit entendu. Ils ne sont pas motivés.

Dans le cas où le tribunal administratif admet la réclamation, il peut, soit rectifier lui-même l'assiette de l'impôt, soit laisser ce soin à la Commission d'appel qui doit se conformer aux instructions du tribunal. (Art. 40 à 47).

Règlement des Commissions. — Nous ne retiendrons de ce qui concerne ce règlement que le serment prêté par les membres au président de procéder sans acception de personnes, en leur âme et conscience, et de garder le secret le plus absolu sur la situation du contribuable. Quant aux fonctionnaires administratifs qui prennent part à la fixation de l'impôt, ils sont tenus au secret par suite de leur serment professionnel. Quant aux déclarations de revenu elles doivent être mises sous clef, et ne peuvent être connues que des personnes tenues au secret par leur serment. (Art. 52).

Laissant de côté ce qui concerne la surveillance supérieure, le changement de l'assiette de l'impôt pendant

l'année fiscale ainsi que la perception de l'impôt et les dispenses, nous devons signaler les dispositions pénales.

Dispositions pénales. — Elles se rapportent aux indications fausses, incomplètes et aux dissimulations de revenus faites sciemment. L'amende est de 4 à 10 fois la somme dont l'Etat a ou aurait été frustré, et ne peut être inférieure à 100 marks. A la place de cette peine, il peut être appliqué une amende de 20 à 100 marks. De plus, le contribuable qui rectifie ou complète à temps sa déclaration est exempt d'amende (Art. 66). La peine peut être réduite par les administrations de district. (Art. 70).

Il y a prescription de 10 ans pour le recouvrement de l'impôt qui est portée à 15 ans pour les héritiers tenus dans les limites de la succession. (Art. 67).

Le fait de ne pas fournir des renseignements dans les délais impartis, sans cause d'excuse, ou de les donner faux ou incomplets, est passible d'une amende de 300 marks au maximum. L'oubli des déclarations de départ ou d'arrivée entraîne une amende de 20 marks au maximum. (Art. 68).

Comme on le voit, les sanctions qui peuvent frapper les contribuables sont très sévères; celles qui peuvent atteindre les membres des commissions ne sont pas moins dures. C'est ainsi que les fonctionnaires de l'assiette de l'impôt et les membres des commissions qui revèlent sans autorisation le contenu d'une déclaration ou les débats y relatifs sont punis d'une amende de 1500 marks au maximum et d'un emprisonnement de 3 mois au plus, à la requête de l'administration ou du contribuable. (Art. 69). De plus les amendes non recouvrables sont converties en emprisonnement.

Frais. — C'est le Trésor qui supporte les frais d'assiette

et de perception ainsi que les indemnités payées aux membres des commissions, aux experts et aux témoins. Les communes ou districts ruraux reçoivent 2 % de l'impôt encaissé pour les travaux que leur occasionne la taxation. (Art. 71 à 73).

Les articles 74 à 77 concernent la perception des taxes communales et le règlement relatif au droit électoral.

Dispositions finales. — Nous devons en signaler quelques articles dont un seul a sa raison d'être ici, l'art. 82 qui fait prévoir la loi communale promulguée en 1893. Cependant d'autres qu'on n'a pas eu l'occasion d'appliquer montrant la méthode qu'il convient de suivre en matière de dégrèvement méritent d'être mentionnés.

L'art. 82 porte qu'au cas où les recettes de l'impôt sur le revenu dépasseraient 80 millions de marks pour 1892-93 et pour les années suivantes, ce même chiffre augmenté de 4 %, les excédents seront employés, suivant les prescriptions d'une loi spéciale, à supprimer l'impôt d'Etat sur les propriétés bâties et non bâties et à l'attribuer aux communes (1).

L'art 83 décide que, jusqu'à la publication de la loi prévue, les excédents doivent être utilisés pour constituer un fonds de réserve particulier destiné à être employé y compris les intérêts, d'après l'art. 82.

L'art. 84 prévoit la manière dont les excédents devaient être employés si la loi communale n'avait pas été votée au 1^{er} août 1894. Ces excédents devaient être affectés au dégrèvement de sommes égales d'impôt sur le revenu, dont le montant eût été incorporé dans le budget. Ce dégrèvement aurait été accordé par fractions men-

(1) Loi du 14 juillet 1893, relative à la suppression de certains impôts directs de l'Etat.

suelles égales pour tous les degrés de l'impôt, en commençant par les degrés inférieurs ; le surplus devant être ajouté aux disponibilités de l'année suivante.

Pour limiter le déficit qui aurait pu provenir du dégrèvement d'un douzième, ce déficit était fixé à un douzième de l'impôt annuel, sous déduction de 3 %.

Enfin l'art. 85 a abrogé à partir du 1^{er} avril 1892 les prescriptions relatives à l'impôt des classes et à l'impôt des revenus classifiés.

La loi du 24 juin 1891 a reçu sa première application par l'exercice 1892-1893, et c'est en présence des excellents résultats obtenus dès le début, et que nous montrerons plus loin, que M. de Miquel déposa les 3 derniers projets complétant son importante réforme, et qui sont devenus les 3 lois du 14 juillet 1893 : savoir *a*) loi relative à la suppression de certains impôts directs de l'Etat ; *b*) loi établissant l'impôt complémentaire sur la fortune ; *c*) loi sur les impôts communaux.

§ IV. — 1^{re} Loi du 14 juillet 1893 relative à la suppression de certains impôts directs.

L'art. 1^{er} porte que dans le but d'alléger et de réorganiser les charges communales les impôts suivants cesseront d'être perçus au profit de l'Etat : l'impôt foncier sur les propriétés bâties et non bâties et l'impôt sur le commerce établi par la loi du 24 juin 1891. Il en est de même des redevances minières. (Art. 2).

Bien que ne percevant plus lesdits impôts pour son propre compte, l'Etat en continuera l'administration et y joindra également celle des terres, bâtiments et com-

merces jusqu'ici exemptés des impôts d'Etat correspondants et dorénavant soumis aux impôts communaux par la nouvelle loi. On appliquera les règles relatives à l'assiette des impôts d'Etat. (Art. 3 et 4).

Les communes sont chargées de percevoir le montant de l'impôt sur le commerce des spiritueux et d'en verser le montant trimestriellement à la caisse du cercle. (Art. 13).

Les communes ne reçoivent plus d'indemnité pour la part qu'elles prennent à l'assiette de l'impôt sur le commerce et de l'impôt sur le revenu; elles peuvent même être chargées, également sans indemnité, de recouvrer les impôts directs d'Etat et d'en verser le montant aux caisses de celui-ci. (Art. 16).

La loi du 14 mai 1885 attribuant aux cercles la part revenant à la Prusse des droits de douanes sur les céréales et le bétail est abrogée. (Art. 28).

Il est à remarquer que la loi dont nous donnons les principaux articles ne s'applique pas au territoire de Hohenzollern qui reçoit une somme fixe à partager entre les communes.

Enfin l'art. 30 montrant la solidarité qui unit les différentes parties de la réforme porte que la loi n'entrera en vigueur qu'en même temps que la loi sur les impôts communaux et celle sur l'impôt complémentaire (sur la fortune) qui sera analysée plus loin.

Par l'exécution de la loi l'Etat se trouvait être en déficit d'une centaine de millions, qu'il ne pouvait récupérer uniquement par les plus-values devant résulter de l'impôt sur le revenu. Il faut remarquer que par l'abandon des impôts réels l'Etat renonçait aux recettes suivantes :

Impôt foncier.	39,907,000 marks.
sur les maisons.	35,086,000
Patentes.	19,811,000
Mines.	6,923,000

Soit un déficit prévu de. 101,730,000 marks,
que l'Etat comptait couvrir en partie par les excédents de
recettes à prévoir sur :

1° Les plus values du nouvel impôt sur le revenu.	40,000,000 marks. .
2° Les recettes douanières sur le bé- tail et les céréales revenant de la	»
* Prusse.	24,000,000
3° Economie de perception sur les impôts abandonnés aux communes.	2,940,000
	66,940,000 marks.

Le résultat final était encore pour l'Etat un déficit net de 34,790,000 marks dont il devait se couvrir; c'est dans ce but que M. de Miquel proposa l'impôt complémentaire sur la fortune. Assurément il lui eût été bien facile de remplacer les 35 millions manquants par de légères surtaxes sur les contributions indirectes ou sur les tarifs de l'impôt sur le revenu. Mais ces procédés vulgaires ne plaisaient pas au ministre des finances, qui avait en vue une réforme méthodique et rationnelle, dominée par l'idée vraiment scientifique de la répartition des charges suivant les facultés imposables du contribuable. Tel est le but de la deuxième loi du 14 juillet 1893 concernant l'impôt complémentaire sur la fortune.

**§ V. — 2^e Loi du 14 juillet 1893 créant l'impôt
complémentaire sur la fortune.**

Cette loi se propose d'abord de fournir au Trésor prussien l'équivalent de ce que lui font perdre les abandons d'impôts consentis aux communes par la première loi de même date. La loi entend obtenir les ressources nouvelles en faisant une distinction entre les diverses sources de revenus, et en frappant la richesse que l'impôt sur le revenu ne peut pas atteindre.

Nous savons que l'impôt sur le revenu, tel qu'il est établi en Prusse, a pour but de faire participer les habitants aux dépenses de l'Etat, d'après leurs forces contributives. Pour y parvenir, le ministre reprenant la théorie des revenus fondés et des revenus non fondés en a fait une application très judicieuse, de manière à atteindre non seulement tous les revenus, mais encore à les atteindre dans une mesure différente selon leur source et leur durabilité, en demandant moins à ceux provenant de l'activité personnelle et par suite en partie aléatoires, ceux qui les possèdent devant économiser en vue de l'avenir et n'ayant en fait que la jouissance d'une partie de leur revenu, et en demandant quelque chose de plus à ceux dont le revenu provient de sources plus durables, tels sont les revenus immobiliers des maisons et terres, ainsi que ceux des capitaux. Il faut cependant remarquer que pour ces derniers leur durabilité est relative, car en les engageant pour en tirer des intérêts, on risque souvent de les perdre en tout ou en partie, sauf si on se contente d'acheter des valeurs de toute sécurité, placements de père de famille, qui ne donnent qu'un revenu très

faible. Le revenu des terres et des maisons n'est pas non plus aussi durable qu'il en a l'air car, outre les crises qui peuvent l'affecter, ce revenu ne peut être obtenu qu'au moyen de dépenses continuelles d'entretien.

Acceptant la distinction entre les revenus fondés et les revenus non fondés, la question se posait de savoir sous quelle forme les premiers pouvaient être supplémentairement atteints. On pouvait les surcharger par des centimes additionnels mais comme ce revenu n'est pas toujours proportionnel à la valeur du fonds, il a paru préférable d'atteindre cette dernière. Comme application, le cas souvent cité de l'insuffisance de taxation des terrains non bâtis, dans les grandes villes, ne donnant aucun revenu mais ayant cependant une grande valeur se trouve résolu par l'imposition de cette dernière. (Voir chap. V, § 2).

La solution consiste donc dans l'impôt sur la fortune qui doit s'appliquer aux richesses mobilières que l'impôt sur le revenu ne peut pas atteindre (puisque'il n'existe pas en Prusse d'impôt analogue à notre taxe sur les valeurs mobilières). Pour y parvenir, il frappe les titres des entreprises commerciales et industrielles indépendamment de leur revenu. Ici, encore, on pourrait renouveler les observations précédentes concernant l'instabilité et l'insécurité du revenu de ces titres. On répond que si ce revenu est faible ou même nul, il n'en sera que plus considérable, lors de la distribution des dividendes et que la valeur de ces titres augmente non seulement parallèlement à leur revenu actuel, mais encore en raison des revenus espérés qui doivent être une conséquence de la prospérité de l'entreprise. Ici encore, il y aurait bien des réserves à formuler, car on sait que rien n'est plus variable que la valeur des titres en question

et qu'avec la concurrence actuelle et les progrès incessants de l'industrie aucune entreprise ne peut répondre sûrement de l'avenir.

L'impôt sur la fortune offre à l'Etat de précieux avantages en lui assurant un revenu qui doit aller en augmentant par suite du développement de la fortune nationale. Cette dernière a, en effet, une tendance à augmenter sans cesse dans les pays bien administrés et prospères, deux conditions que remplit parfaitement la Prusse actuelle. Telles sont les considérations qui ont guidé M. de Miquel pour l'établissement de l'impôt sur la fortune, dont il nous reste à indiquer les dispositions les plus importantes.

Obligation de payer l'impôt. — L'art. 2 soumet à l'impôt complémentaire pour toute leur fortune les personnes physiques déjà soumises à l'impôt sur le revenu, et exempte celles qui en sont exemptées.

Objet de l'impôt. Fortune imposable. — L'impôt porte sur toute la fortune mobilière et immobilière après déduction des dettes ; il atteint par conséquent les immeubles, les mines et les droits réels évaluables en argent, les capitaux (tant de fondation que d'exploitation) des établissements agricoles industriels et commerciaux, et tous les capitaux mobiliers, comprenant les créances de toute espèce, actions, obligations, les monnaies ainsi que le capital des rentes et droits pécuniaires de toute nature, sauf quelques exceptions telles que les créances sur diverses caisses d'assurances analogues à celles mentionnées à l'impôt sur le revenu, ainsi que les meubles et ustensiles de ménage. On déduit également de l'actif les dettes personnelles et réelles, ainsi que le capital des rentes et autres droits pécuniaires dus par le contribuable (art. 4, 6, 7 et 8).

Estimation. — L'estimation de la fortune a lieu d'après sa valeur lors de la fixation de l'assiette, sauf en ce qui concerne les entreprises agricoles commerciales et industrielles, évaluées d'après l'inventaire, de même que les terres, et en tenant compte des plus values et des moins values ; les valeurs mobilières sont estimées d'après leurs cours et les créances et les dettes d'après leur valeur nominale. Quant au capital des divers droits pécuniaires, il est évalué à 25 fois le revenu pour les droits perpétuels, à 12 fois $1/2$ le revenu pour les droits d'une durée indéterminée, et pour les droits viagers d'après l'âge du bénéficiaire à 18 fois le revenu pour l'âge de 15 ans au plus ; il s'abaisse jusqu'à 2 fois le revenu au-dessus de 80 ans. Les droits temporaires sont évalués d'après une table spéciale ; ceux d'une valeur indéterminée d'après le montant de l'année précédente ou probable annuel, et les droits éventuels d'assurances aux deux tiers des primes payées ou au taux de rachat de la police (Art. 9 à 16).

Limite de l'imposition. — L'art. 17 exempte de l'impôt complémentaire les personnes dont le capital ne dépasse pas 6.000 marks ; celles dont le revenu imposable ne dépasse pas 900 marks ainsi que les femmes ayant à leur charge des parents et dont la fortune ne dépasse pas 20,000 marks et le revenu 1,200 marks. De plus, aux termes de l'art 19 une réduction d'impôt est accordée aux personnes dont la fortune ne dépasse pas 32,000 marks et le revenu 1,500 marks ; ainsi qu'aux contribuables ayant droit à une réduction de l'impôt sur le revenu, dont la fortune ne dépasse 52,000 marks.

Taux de l'impôt-Tarif. — D'après le tarif de l'art. 18, le montant de l'impôt se trouve être de 0^o05 pour cent marks

pour la somme inférieure de chaque classe. Il est donc presque proportionnel. Citons quelques chiffres :

De 6000 à 8000 marks de capital, l'impôt est de 3 marks.

12000	14000	»	6	»
18000	20000	»	9	»
24000	28000	»	12	»
36000	40000	»	18	»
48000	52000	»	24	»
60000	70000	»	30	»

A partir de 70.000 marks jusqu'à 200.000 marks l'impôt augmente de 3 marks par chaque 10.000 marks ; et de 200.000 à 220.000 marks il est de 100 marks. Il augmente ensuite de 10 marks par 20.000 marks. Comme on le voit le taux moyen est de 0,048 par 100 marks.

Nous n'avons rien à signaler en ce qui concerne l'assiette, la perception et les pénalités de l'impôt complémentaire sur la fortune, cette organisation étant calquée sur celle de l'impôt sur le revenu.

Notons dans les dispositions finales (Art. 48) qu'en cas de dépassement ou d'insuffisance de plus de 5 % du rendement pour 1895-1896 de l'impôt sur les 35 millions prévus ; il y aura respectivement diminution ou relèvement du tarif fixé à l'art. 18, ce qui prouve bien le caractère complémentaire de l'impôt.

Et pour montrer encore ici la solidarité de cet impôt avec l'ensemble du nouveau système fiscal remarquons (Art. 50) que les taxes de l'impôt complémentaire ne peuvent être modifiées que concurremment et proportionnellement avec les taxes de l'impôt sur le revenu, sauf le cas de l'art. 48 ci-dessus. De plus, rappelons que l'entrée en vigueur de la loi fut fixée à la même date que la loi qui supprime les impôts directs d'Etat (Art. 52).

Enfin, la 3^e et dernière loi du 14 juillet 1893 complétant la réforme fiscale en Prusse est celle relative aux *impôts communaux*, dont nous avons fait connaître précédemment l'esprit.

§ VI. — Résultats financiers de la réforme prussienne.

En exécution de la réforme, l'Etat a pu renoncer à percevoir en 1895-96 :

	millions de marks
L'impôt foncier.	38,9
« sur la propriété bâtie.	40,9
« le commerce et l'industrie.	22,3
« les mines.	6,3
Une plus value sur l'impôt du timbre.	3
	108,7

Par contre, il a perçu comme compensation les impôts suivants : jouissance complète de l'impôt sur le revenu 121 400 000 marks, dont l'Etat ne conservait auparavant qu'une partie, soit de ce chef un supplément

	millions de marks.
de	34.9
Impôt complémentaire sur le capital.	35
Suppression de la subvention aux localités sur la part des recettes douanières revenant à la Prusse sur les produits agricoles.	34
Economie de perception sur les impôts abandonnés.	3.9
	107.8

soit une légère différence d'environ 1 million de marks au détriment de l'Etat. (L'article cité de M. Raffalowich donne 1 154 340 marks).

Ainsi, quelques années seulement après la réforme, l'Etat prussien a pu abandonner pour près de 109 millions de marks aux communes, et asseoir fermement les recettes budgétaires en faisant disparaître l'élément variable que constituait le versement aux localités d'une partie des droits de douanes.

Un fait à noter, au point de vue des résultats obtenus par la nouvelle réforme, c'est la répartition différente qui en est résultée entre les diverses catégories de revenus au bénéfice des petits contribuables, qui ont vu leur charge considérablement diminuée, dans la proportion de plus d'un tiers dans les campagnes et de plus d'un quart dans les villes, ainsi qu'il résulte du tableau suivant :

CATÉGORIES DES REVENUS	NOMBRE DES CONTRIBUABLES		PROPORTION DES CONTRIBUABLES	
	1891-92	1892-93	1891-92	1892-93
Dans les <i>communes rurales</i> les rapports sont :				
900 à 3.000 M	87.27 %	86.99 %	35.54 %	28.60 %
3.000 — 6.000	9.05	8.40	23.50	16.32
6.000 — 9.500	1.92	2.28	9.98	9.78
9.500 — 30.000	1.49	1.89	16.25	18.68
30.500 — 100.000	0.22	0.37	7.70	13.62
au-dessus de 100.000	0.05	0.07	7.03	13. »
Dans les <i>villes</i> les rapports sont :				
900 à 3.000 M	81.16 %	81.89 %	24.69 %	18.81 %
3.000 — 6.000	12.37	10.26	22.98	13.74
6.000 — 9.500	3.21	3.55	11.70	10.23
9.500 — 30.000	2.77	3.45	21.23	23.10
30.500 — 100.000	0.40	0.72	9.98	17.39
au-dessus de 100.000	0.09	0.13	9.42	16.73

On voit, par ce tableau, comment la réforme prussienne a distribué l'imposition d'une manière plus équitable en la faisant peser sur les grands revenus des classes plus aisées. Si le revenu imposable a augmenté de 33 % et le nombre des contribuables de 20 % en une seule année, ce résultat est dû principalement aux perfectionnements de l'assiette, ainsi qu'à une meilleure répartition.

Complétons le tableau précédent par la comparaison des résultats des années 1892 et 1896. Dans les pays où fonctionne l'impôt sur le revenu il est facile de se rendre compte des modifications apportées dans la fortune des citoyens par les variations économiques. En effet, si la situation est favorable, le chiffre du revenu augmente ; en cas contraire et s'il survient des crises, le chiffre diminue forcément. A ce titre, il est intéressant de rapprocher les résultats de la perception de l'impôt sur le revenu en 1896, de ceux correspondants de 1892, pour montrer les différences qui se sont produites pendant la première période de cinq années de l'exécution de la loi. On ne considère ici que les revenus à partir de 3.000 marks.

	1892		1896	
	VILLES	COMMUNES rurales	VILLES	COMMUNES rurales
Contribuables taxés d'après un revenu de 3.000 à 9.500 marks. . .	190.175	63.320	203.179	69.640
Contribuables taxés d'après un revenu de 9.500 à 100.000 marks. . .	45.634	8.492	47.382	9.191
Contribuables taxés d'après un revenu de plus de 100.000 marks. . .	1.337	321	1.397	302
	237.146	72.133	251.958	79.133
	309.279		331.091	

Il résulte de ce tableau que, si dans les villes le chiffre des grosses fortunes a sensiblement augmenté, il a par

contre diminué dans les campagnes, en ce qui concerne la troisième catégorie. Cette constatation se trouve corroborée par un fait qui résulte de la comparaison entre les contribuables taxés à raison de plus de 500.000 fr. de revenus dans les deux années 1892 et 1896. Le chiffre des contribuables de cette catégorie se trouve être exactement de 101, mais la répartition entre les villes et les campagnes se trouve modifiée sensiblement. Tandis que le nombre de ces grosses fortunes a augmenté d'une unité depuis 1892, dans les campagnes il a non seulement diminué, mais encore les contribuables classés dans cette catégorie ont vu leurs revenus s'abaisser dans cette période. C'est ainsi que la plus grosse fortune du pays qui en 1892 appartenait à un contribuable rural ayant plus de 5 millions de revenus a disparu, et qu'en 1896 le premier rang est occupé par un contribuable urbain qui ne possède plus qu'un revenu de 4 millions déclarés.

Résultats de l'impôt sur le revenu en 1897-1898, et depuis l'origine.

Le Reichsanzeiger avait publié, en 1898, une statistique de l'impôt sur le revenu en Prusse, d'après laquelle le nombre des personnes assujetties comme ayant plus de 900 marks de revenu a été, pour l'année fiscale 1897, de 2.763.995 contribuables (représentant une population de 9.438.930 individus), et possédant un revenu global de 6.374.628.000 marks.

En 1892-93, premier exercice d'application de l'impôt actuel, le revenu global imposable avait été de 6.005.229.000 marks.

Le revenu des personnes exemptées de l'impôt parce qu'elles n'ont qu'un revenu inférieur à 800 marks est plus difficile à évaluer ; néanmoins, on peut estimer que pour l'année 1897, il y avait 8.738.527 personnes ou chefs de famille (représentant une population de 21.204.976 individus) qui étaient exemptés de l'impôt, mais auxquels on pouvait attribuer un revenu moyen de 450 marks.

Le revenu global des exemptés était ainsi fixé à 3.932.337.000 marks.

Dans un numéro plus récent, le *Reichsanzeiger* a reproduit une statistique donnant les résultats de l'impôt sur le revenu pour les années fiscales de 1897 et 1898. Quelques-uns des chiffres présentés en novembre ont subi pour l'année 1897, de légères modifications.

Pour l'année 1898, le produit de l'impôt sur le revenu est évalué à 146.738.875 marks, qui doivent être payés par 2.909.403 contribuables. Au cours du précédent exercice, le rendement avait été de 2.765.996 ; ce premier nombre s'est donc accru de 143.407 pour l'année 1898, tandis que les recouvrements indiquent une augmentation de 11.783.903 marks.

En 1898, la population du royaume s'élevait à 32.348.765 habitants, mais sur ce chiffre 21.215.115 personnes sont entièrement exemptées de l'impôt, parce que leur revenu n'atteint pas 900 m. ou parce qu'elles jouissent de certains privilèges, tels que ceux de l'exterritorialité, etc. ; on compte 6.572 personnes dans ce dernier cas.

Le nombre des personnes atteintes par l'impôt dans les villes est de 5.824.069 et dans les campagnes de 5.309.580, soit en tout 11.133.650 têtes qui sont représentées par 3.145.065 contribuables (chefs de famille, etc.), dont 1.860.078 habitant les villes et 1.284.987 les campagnes.

Le revenu évalué de ces contribuables est au total de 6.774.937.505 marks, dont 4.724.401,581 marks pour les habitants des villes et 2.050.535.924 marks pour les habitants des campagnes, ce qui donne pour ces contribuables un revenu moyen de 2.696 marks 21 pfennigs dans les villes et de 1.775 marks 30 pfennigs dans les campagnes ; la moyenne pour l'ensemble est de 2.330 marks 34 pfennigs. A Berlin, la moyenne est de 1.823 marks 15 pfennigs.

Sur le nombre total des contribuables, il n'en est que 369.384 qui aient un revenu supérieur à 3.000 marks ; le revenu global de ces contribuables s'élève à 3.302.999.330 marks et se répartit comme suit entre les diverses sources de revenu.

	1897	1898
	—	—
	<i>Marks</i>	<i>Marks</i>
Revenu mobilier. . . .	942.848.644	995.590.456
Revenu foncier.	784.627.762	815.796.408
Revenu du commerce ou de l'industrie.	1.106.023.822	1.206.181.365
Autres revenus.	729.076.597	818.473.035
dont il convient de déduire 506.288.966 marks pour 1898, représentant l'intérêt des dettes et autres charges per- manentes.		

Les chiffres suivants permettront de comparer la situation des contribuables pendant les exercices 1892-1893 à 1898.

Exercices	Contribuables	
	des villes	de la campagne.
1892-1893. . . .	1.409.916	1.025.942
1893-1894. . . .	1.444.566	1.035.212
1894-1895. . . .	1.476.809	1.042.099
1895-1896. . . .	1.541.453	1.061.839
1896-1897. . . .	1.570.000	1.080.000
1897.	1.654.156	1.109.839
1898.	1.752.240	1.155.03

Exercices —	Revenu imposable dans les villes, dans les campagnes		Total —
	milliers de marks		
1892-1893.	3.873.315	1.851.008	5.724.323
1893-1894.	3.878.910	1.846.428	5.725.338
1894-1895.	3.934.366	1.850.432	5.784.798
1895-1896.	4.060.179	1.876.688	5.936.867
1896-1897.	4.183.280	1.902.770	6.086.050
1897. . .	4.410.100	1.964.500	6.374.600
1898. . .	4.724.402	2.050.536	6.774.938

Voici, d'autre part, comment se divisent, pour 1898, les différents groupes de contribuables.

Classes de revenus —		Nombre de contribuables —	Propor- tion p. 100 —
a) De	900 à 3.000 marks.	2.537.895	87.29
b) De	3.000 à 6.000 marks.	238.492	8.20
c) De	6.000 à 9.500 marks.	64.748	2.23
d) Au-dessus de	9.500 marks.	66.144	2.28

Le tableau qui suit indique le montant de la participation de chaque groupe dans le montant actuel de l'impôt :

Classes des revenus		Produit de l'impôt par classes.	Part proportion- nelle d'impôt payée par chaque classe de revenus.
a) De	900 à 3.000 marks.	38.964.837	28.56
b) De	3.000 à 6.000 marks.	21.728.870	15.93
c) De	6.000 à 9.500 marks.	13.040.898	9.56
d) Au-dessus de	9.500 marks.	62.677.320	45.95

On peut voir, d'après ces chiffres, que les contribuables qui font partie des trois derniers groupes représentent 71 1/2 % du nombre total des personnes qui payent l'impôt sur le revenu.

Conclusion. — En résumé, ainsi qu'on l'a vu, ce qui caractérise la réforme de l'impôt en Prusse, c'est la réorganisation de l'impôt sur le revenu, la refonte des impôts communaux et l'établissement d'un impôt complémentaire sur le capital, destiné à remédier aux inégalités que l'impôt sur le revenu laisserait subsister. On remarque dans cette réforme une systématisation complète de l'emploi des recettes, laissant à chaque unité administrative (Empire allemand, Etat prussien, communes) sa part distincte dans le rendement des impôts spéciaux à chacune d'elles. L'impôt général sur le revenu et celui sur la fortune constituent désormais une partie considérable du système fiscal, et répondent par le minimum d'exemption, par la progression et par les méthodes d'évaluation aux tendances économiques et sociales du temps présent. La transformation des impôts dans le sens d'une plus forte taxation des grands revenus du capital et de la terre est non seulement une exigence de justice distributive et d'économie sociale, mais encore une nécessité financière. Elle seule peut permettre aux pouvoirs publics de se procurer les sommes de plus en plus considérables destinées à faire face aux dépenses sans cesse grandissantes de l'Etat et des communes.

M. de Miquel, pour obtenir un plus fort rendement, a dû établir la déclaration obligatoire, afin de pouvoir taxer davantage les contribuables riches, et pour obtenir ce résultat il fallait réduire les centimes additionnels perçus antérieurement par les communes sur l'impôt du revenu, en leur constituant d'autres ressources. On a vu que l'événement a confirmé les prévisions, et que les résultats financiers obtenus par la nouvelle réforme ont été une heureuse application des théories sur lesquelles elle est fondée.

Ce n'est pas à dire cependant que tout soit parfait dans l'œuvre du ministre des finances prussien. Certains critiques l'accusent, peut-être non sans raison, d'avoir voulu favoriser les campagnes au détriment des villes, ce qui semblerait résulter des tableaux comparatifs reproduits ci-dessus, et par suite de n'avoir atteint qu'imparfaitement le but de justice et d'équité qu'il s'était proposé. Il faut également constater que, malgré l'esprit de discipline et de soumission si général en Prusse, la perception de l'impôt sur le revenu n'est pas aussi facile qu'on se l'était imaginé au début ; c'est ce qui résulte du nombre des déclarations contestées, qui, en 1897, a atteint près du tiers des déclarations totales. Les contribuables, petits et moyens, se plaignent en outre des tracasseries et des vexations de l'administration qui épargnerait les gros capitalistes, ainsi que l'ont montré quelques taxations scandaleusement insuffisantes lors du procès de Bochum (Voir ci-dessus) ; on a d'ailleurs soigneusement étouffé d'autres affaires de même nature afin d'éviter des scandales trop retentissants. En fait, si on tient compte des impôts perçus par l'Etat et par les localités (sans compter les impôts indirects de l'Empire) le contribuable prussien est l'un de ceux qui payent le plus d'impôts directs ; la moyenne peut-être évaluée à 10 % du revenu ; mais on a des exemples de taxations s'élevant jusqu'au double. Aussi n'est-il pas rare de voir des capitalistes échapper à ces lourdes charges par l'émigration. Il paraîtrait également que le secret des opérations n'est pas toujours rigoureusement observé et que le revenu de certains contribuables est divulgué, ce qui n'est pas sans entraîner de graves inconvénients. Le système prussien, malgré le progrès réel qu'il présente sur les procédés antérieurement en vigueur ne semble pas avoir réalisé ce

que son auteur s'en promettait, par une taxation des contribuables suivant leur capacité imposable ; il laisse aux autorités taxatrices une influence considérable. En fait, l'impôt avec déclaration obligatoire est comme une vis sans fin que le mécanicien peut serrer à volonté. Par suite de ces divers inconvénients, inhérents à tout système d'impôt général sur le revenu, nous croyons que celui-ci ne pourrait être avantageusement introduit en France. (Voir chap. XXIII). Il n'en est pas moins très intéressant à étudier ailleurs, et surtout en Prusse, comme contribution importante à la réforme pratique de l'impôt, et aussi parce que le système prussien a servi de modèle aux nouvelles réformes fiscales introduites depuis en Hollande et en Autriche, que nous devons maintenant examiner.

CHAPITRE XXI

LA RÉFORME FISCALE EN HOLLANDE ET EN AUTRICHE

§ I. — Hollande (1).

Un exemple plus récent qui soutient dignement la comparaison avec celui de la Prusse et qui est conçu d'après les mêmes principes est celui donné par la Hollande. M. Pierson, financier habile autant qu'économiste de valeur, a réussi là où ses prédécesseurs avaient échoué, et a fait voter par les Chambres dans la session de 1892-1893 une réforme ingénieuse et opportune par suite de laquelle une partie considérable du fardeau fiscal a été mise à la charge des classes plus aisées, en exemptant les classes inférieures.

Le régime douanier avait été déjà simplifié auparavant et allégé notablement, de manière à pouvoir être comparé à celui de l'Angleterre, par la réduction à 5 % et même moins des droits d'importation sur les valeurs déclarées, et par l'exemption complète d'impôt de beaucoup d'ali-

(1) *Fiscal reform in Holland*, by H. R. Greven (*in the Economic Journal*. London, septembre 1893)

G. Ricca Salerno. *Op. cit.*, p. 244-249.

ments et de matières premières. Mais il restait, outre un très fort impôt sur les spiritueux, maintenu pour des raisons fiscales et morales, d'autres droits d'accise sur des objets de première nécessité, tels que le savon et le sel, et sur diverses espèces de viandes et marchandises, telles que le sucre et la bière. Les taxes d'enregistrement et de timbre étaient faibles, mais les taxes sur les transfèrements de propriété étaient élevées, spécialement pour les immeubles qui payaient 6^f,23 % du prix de vente. Les impôts directs consistaient dans l'impôt foncier sur les terrains et sur les bâtiments, et en un impôt appelé de « consommation personnelle » (perçu d'après la valeur locative mobilière et les domestiques) et en un autre impôt sur les revenus industriels modelés sur le type français du « droit de patente ».

Pour faire cesser les inconvénients inhérents au système fiscal antérieur, M. Pierson a imaginé une réforme qui, tant par l'idée générale qui y a présidé que par les détails minutieux élaborés avec soin, peut être comparée à la célèbre réforme de Robert Peel et à celles plus récentes précédemment étudiées. En proposant l'établissement d'un impôt général sur la fortune, d'un impôt spécial sur les revenus industriels ainsi que la refonte de celui sur la valeur locative, M. Pierson a visé deux buts : réduire notablement les droits d'accise et les taxes sur les transmissions de propriété, et coordonner les impôts directs d'après le principe d'une progression modérée. A la fin de la session 1891-92 le droit sur le savon fut aboli et celui sur le sel fut réduit d'un tiers (passant de 9 à 3 florins par 100 kilog). En même temps la taxe d'enregistrement sur les aliénations immobilières fut abaissée de 6, 23 à 2 %. Pour compenser en partie la perte éprouvée par le Trésor public, on opéra un léger

relèvement du droit sur les spiritueux. Mais il restait encore un déficit de 10 millions de florins que les nouveaux impôts directs devaient couvrir. M. Pierson proposa dans ce but, pour divers motifs d'opportunité, que la taxation prît deux formes distinctes : un impôt général sur la fortune immobilière, établi sur la base de la valeur en capital, et un impôt spécial sur les profits industriels, sur les gains des professions, du travail, et autres émoluments personnels. Sous une forme et une modalité différentes on a appliqué ici l'idée qui avait prévalu dans la réforme prussienne, d'une taxation plus forte et équitable des revenus supérieurs provenant spécialement du capital.

Impôt sur la fortune. — L'impôt sur la fortune établi par loi du 27 septembre 1892 est entré en vigueur le 1^{er} mai 1893. Un compromis fut accepté concernant la propriété immobilière entre les partisans d'opinions opposées, c'est que pour assujettir au nouvel impôt les terrains et les bâtiments, leur valeur imposable devait être calculée de manière à rester plus ou moins inférieure à leur valeur réelle. De plus, en considération de l'impôt sur les revenus industriels, dont il sera traité plus loin, on admit que le capital employé dans l'agriculture serait complètement exempté. En vertu de ces transactions et concessions on put faire adopter par le Parlement Hollandais le principe de l'impôt sur la fortune.

Nous reproduisons *in extenso* les principaux articles de la loi du 27 septembre 1892 faisant connaître l'assiette de l'impôt, ainsi que le taux auquel il est fixé.

ARTICLE 1^{er}. — Il sera perçu, sous le titre d'impôt sur la fortune, une contribution directe sur tous ceux qui habitent ce Royaume ou qui, dans le courant de l'année, s'y sont établis.

Il sera statué, d'après les circonstances, sur la question de savoir si un individu habite le Royaume et en quel lieu il réside.

2. — Chacun est imposable d'après la valeur de sa fortune, définie et évaluée conformément aux dispositions de la présente loi.

Comme base de l'évaluation, on prendra l'état de la fortune au commencement de l'exercice ou, pour ceux qui se sont établis dans le Royaume au cours de l'année, à l'époque de leur établissement.

Celui qui s'est établi dans le Royaume au cours de l'exercice est imposable pour un nombre de douzièmes de cette année, équivalent à celui des mois entiers restant à courir lors de son établissement.

3. — Les biens immeubles seront considérés comme faisant partie de la fortune de celui qui les tient à titre de superficie, d'emphytéose ou de bail immuable.

L'usufruitier d'une propriété quelconque sera imposable pour quatre cinquièmes de cette propriété.

Sera encore considéré comme faisant partie de la fortune un multiple, à fixer par la présente loi, du montant ou de la valeur des recettes annuelles provenant de rentes de superficie, rentes emphytéotiques, baux immuables, dîmes, rentes foncières et autres droits semblables établis sur les immeubles, rentes établies à perpétuité ou prestations de caisses de polders.

4. — Sauf les exceptions établies dans l'avant-dernier paragraphe du présent article, la fortune de la femme sera censée faire un tout avec celle du mari.

Le mari est imposable, sauf son recours, à raison de la valeur de cette fortune entière.

En cas de séparation de corps, de séparation de biens, ou si la femme, en vertu de l'article 195 du Code civil, s'est réservé la gestion de ses biens meubles et immeubles et la jouissance libre de son revenu, elle est imposable à raison de la valeur de sa propre fortune.

Dans les deux derniers cas les époux seront cotisés à raison du total de leurs fortunes respectives, mais la cotisation sera répartie entre eux au prorata du montant net de leurs fortunes respectives.

5. — L'exercice commence le 1^{er} mai et finit le 30 avril.

6. — Dans la fortune ne seront pas compris :

a. Les meubles, vêtements, vivres, objets d'art ou de science, ouvrages d'orfèvrerie, perles et bijoux, ne constituant pas un approvisionnement de commerce ;

b. Les polices d'assurances sur la vie non échues ;

c. Les rentes viagères et pensions ;

d. Les biens dont d'autres ont l'usufruit ;

e. Les termes de rentes, appointements et autres revenus, non encore échus.

7. — Pour le règlement de l'impôt, la valeur de la fortune sera déterminée ainsi qu'il suit :

A. Pour les propriétés bâties et non bâties, à vingt fois le montant imposable de leur revenu d'après la dernière estimation, à moins que le contribuable ne préfère estimer les biens de cette espèce, sans en excepter aucun, d'après leur valeur vénale.

En ce cas, il en fait mention dans sa déclaration en produisant un état indicatif de la valeur totale qu'il assigne à ses immeubles.

Si la valeur est fixée à vingt fois le revenu imposable déduction sera faite au préalable ;

1° De l'impôt foncier de l'État, y compris les centimes additionnels pour l'année courante ;

2° Des contributions pour l'entretien des polders suivant la dernière répartition annuelle, dans la mesure où elle excède la déduction faite sur le revenu brut pour fixer le revenu imposable ;

3° Du montant ou de la valeur des paiements annuels de rentes de superficie, rentes emphytéotiques, baux immuables, dîmes, rentes foncières et autres charges semblables établies sur des immeubles. Si la charge est variable, on prendra la moyenne calculée sur les trois derniers exercices, ou, si la prestation ne date pas encore de trois ans, la moyenne calculée sur le nombre des années révolues depuis son origine.

Les montants ou valeurs des charges à déduire seront rehaussés de 5 %, si une charge extraordinaire est due à cause de mutation ou autres événements quelconques.

Il sera tenu compte, dans l'estimation, de la valeur des impositions et charges relatées dans les numéros 1 à 3.

B. Pour :

Les terrains à bâtir, non compris cours et jardins dépendant de propriétés bâties, terrains disposés en parcs, ainsi que les terrains dont la valeur vénale est inférieure à un florin le centiare ;

Les propriétés bâties et non bâties, exemptes de l'impôt foncier ;

Les propriétés non bâties dans des tourbières dont le revenu imposable a été maintenu par la dernière estimation ;

Les propriétés bâties dont le revenu imposable est encore à régler ou doit être réglé de nouveau pour cause de construction, reconstruction ou changement ;

Les tourbières anciens refuges contre les inondations *terpen* carrières et mines exploitables ;

Les immeubles situés hors du royaume et droits établis sur ces immeubles ;

La valeur sera estimée selon la valeur vénale des propriétés biens ou droits semblables ou analogues.

C. Le multiple énoncé dans le 3^e paragraphe de l'article 3 sera fixé à vingt fois le montant ou la valeur des recettes annuelles. Si ces recettes sont variables, on prendra la moyenne calculée sur les trois derniers exercices, ou si ces recettes ne datent pas encore de trois ans, la moyenne calculée sur le nombre d'années révolues depuis l'origine.

Le revenu net moyen relaté ci-dessus, avant d'être multiplié par vingt, sera rehaussé de 5 p. 0/0, si le contribuable jouit d'une recette en cas de mutation ou d'autre événement quelconque.

D. Les effets publics seront évalués selon leur valeur réelle d'après les dernières données connues.

Seront réputées effets publics les inscriptions aux grands livres des dettes publiques nationale ou étrangères, actions et obligations, y compris celles dressées sous forme de certificats ou récépissés.

E. — Les créances hypothécaires et autres non comprises sous la lettre D seront évaluées au montant du capital. Les créances à

terme ne produisant pas d'intérêts, lettres de change et autres papiers négociables seront évalués à leur valeur au comptant.

Si la créance ou le paiement des intérêts ne sont pas suffisamment gagés, la valeur en sera déterminée par voie d'estimation.

F. Seront évalués selon leur valeur eu égard à leur destination : les vaisseaux, les bateaux et barques avec agrès et appareils.

Les ustensiles et machines dans les usines et ateliers ;

Les chevaux et véhicules employés à des usages quelconques ;

Les bestiaux et instruments aratoires ;

Les denrées et autres objets quelconques.

8. — La fortune, calculée d'après les dispositions de la présente loi, sera diminuée :

1° Du montant des créances à la charge du contribuable.

Les créances à terme ne produisant pas d'intérêts, lettres de change et autres papiers négociables seront évalués à leur valeur au comptant ;

2° De vingt fois le montant annuel des rentes viagères, pensions et rentes établies à perpétuité et de vingt fois le montant annuel des frais de subsistance, logement et autres dus par le contribuable.

Si lesdites charges sont variables, on prendra la moyenne de la valeur calculée sur les 3 derniers exercices, ou, si la dette ne date pas encore de 3 ans, la moyenne de la valeur calculée sur le nombre des années révolues depuis son origine.

Aucune déduction ne sera faite pour primes d'assurance sur la vie, pensions, rentes viagères, prestations non obligatoires et dépenses pour l'entretien et l'éducation des enfants.

9. — Celui dont la fortune est placée en entier ou en partie dans une ou plusieurs entreprises industrielles ou commerciales, exercées soit par lui-même, en société avec autrui ou non, soit par d'autres en entier ou en partie pour son compte, s'il n'en possède pas d'actions négociables, pourra évaluer la fortune ainsi placée conformément au dernier bilan établi ou approuvé par lui ou en son nom, pourvu que ce bilan présente l'état des affaires à une époque non antérieure à l'exercice révolu et pourvu que, s'il en est requis, il prouve que l'ac-

tif et le passif indiqués par le bilan ont été calculés d'après des règles dont l'application ne produit pas un solde inférieur à celui qui aurait été obtenu par l'application des règles établies par les articles 7 et 8 de la présente loi.

Le chiffre obtenu de cette manière sera augmenté ou diminué des capitaux que le contribuable aura ajoutés à l'entreprise ou aux entreprises ou en aura retirés depuis la date de la fixation du bilan.

10. — Si la valeur de la fortune, déterminée conformément aux articles précédents, est inférieure à 13,000 florins, aucune contribution n'est due. Si la valeur est de 13,000 florins ou au-dessus, mais inférieure à 14,000 florins, il sera perçu un droit de 2 florins. Si la valeur est de 14,000 florins ou au-dessus, mais inférieure à 15,000 florins, il sera perçu un droit de 4 florins. Si la valeur est de 15,000 florins ou au-dessus, mais n'excède pas 200,000 florins, il sera perçu un droit de 1 florin 25 centimes par 1,000 florins, sans fraction, déduction faite de 10,000 florins. Si la valeur excède 200,000 florins, il sera perçu un droit fixe de 237 florins 50 centimes plus un droit de 2 florins par 1,000 florins, sans fraction, déduction faite de 200,000 florins.

Nous résumons les principales dispositions de la loi en ce qui concerne l'établissement de l'impôt, les déclarations, les réclamations et les pénalités.

L'assiette de l'impôt est confiée aux inspecteurs de l'enregistrement qui prennent connaissance des rôles de l'impôt communal sur le revenu, ainsi que des renseignements que peuvent leur fournir les fonctionnaires du ministère des finances d'après les archives. Il est dressé chaque année, après avis du maire de chaque commune, un tableau nominatif des personnes à imposer, accompagné de renseignements sur la fortune fournis par le maire et les agents des contributions directes communales.

L'inspecteur envoie à chaque contribuable un bulletin

de déclaration à remplir d'après les indications qui y sont portées. Pour les personnes dont la fortune est inférieure à 13 000 florins, mention doit en être faite sur le bulletin et signée. De plus, toute personne passible de l'impôt qui n'a pas reçu de bulletin est néanmoins tenue de faire la déclaration ainsi qu'il est prescrit.

Il est loisible à l'inspecteur de fixer la cote à raison d'une fortune plus grande ou d'une valeur plus élevée que la fortune ou la valeur déclarées, s'il croit la déclaration au-dessous de la réalité ou si, à son avis, l'application des règles prescrites par la loi devait amener une valeur supérieure à la valeur déclarée. En cas de non déclaration, la taxation a lieu d'office par l'inspecteur.

Les réclamations motivées doivent être adressées au receveur; elles sont entendues verbalement par celui-ci ou par l'inspecteur, au choix du contribuable. Il est statué par l'inspecteur. Quiconque se croit lésé par la décision de l'inspecteur peut se pourvoir devant un conseil composé de trois membres, dont un sera nommé par la députation permanente de la province, un par le tribunal auquel ressortit le siège du conseil et un par le ministre des finances. Le président n'aura que voix consultative. Aucun fonctionnaire du ministère des finances ne peut faire partie du conseil. Avant de statuer sur une réclamation, le conseil entend oralement le réclamant, ainsi que l'inspecteur ou son suppléant. Celui-ci peut motiver son avis sur la réclamation par des déclarations pour le droit de succession ou autres données quelconques sur lesquelles le secret lui est imposé. Le conseil peut imposer dans sa décision une taxe différant de la déclaration de la taxe imposée d'office et de l'avis de l'inspecteur.

Au point de vue des pénalités, la cote établie ou maintenue par arrêt du Conseil est majorée : de 25 % du prin-

principal de la cote si le contribuable n'a pas fait sa déclaration ; de 25 % du rehaussement de la contribution en principal, si le montant de la déclaration était insuffisant.

Mentionnons dans les dispositions transitoires qu'il ne sera pas perçu sur l'impôt sur la fortune de centimes additionnels pour les dépenses communales ou provinciales.

Impôts sur les revenus professionnels. — L'organisation de l'impôt « sur les revenus professionnels et autres revenus » qui forme le complément nécessaire du précédent est différente, en tant qu'il frappe les profits, gains et émoluments qui ne proviennent pas de la fortune, quoique le taux soit fixé d'une manière analogue. Le droit de patente a été aboli parce qu'il était essentiellement défectueux et non susceptible d'améliorations suffisantes. Une loi du 2 octobre 1893 (1) a établi le nouvel impôt ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1894... L'assiette de cet impôt est assez compliquée à cause de la nature de la matière imposable et du dessein réformateur auquel il doit servir. Les dispositions établies à cet effet visent deux buts : coordonner les deux impôts sur la fortune et sur les revenus professionnels, de telle sorte qu'ils forment une taxation complète de l'ensemble des revenus, et les graduer tous deux d'une manière progressive, grevant moins le travail et l'industrie que la propriété. La combinaison est assez difficile et compliquée, mais dans son ensemble très ingénieuse et efficace ; elle fait honneur à celui qui l'a conçue.

Les revenus provenant de l'industrie, des professions et du travail sont taxés à une quote part inférieure à celle de l'impôt sur la fortune ; ceux au-dessous de 650 florins sont exempts, et pour les autres le taux est de 2 ou

(1) Voir cette loi dans le *Bulletin de statistique* du Ministère des Finances de mai 1894.

de 3,20 % selon qu'ils sont inférieurs ou supérieurs à 8000 florins.

Pour les revenus inférieurs à 1600 florins, dans le cas de contribuables non soumis à l'impôt sur la fortune, la graduation de l'impôt a lieu en partant de 1 florin pour les revenus de 650 à 700 florins et s'élève par gradations de 0 florin 75 c. pour chaque augmentation de revenu de 50 florins jusqu'à 14 florins pour ceux de 1500 à 1600 florins. Pour les revenus supérieurs à 1500 florins et inférieurs à 8200 florins, il y a une contribution fixe de 12 florins et en outre 2 florins pour chaque 500 florins au-dessus de 1500. Et pour ceux supérieurs à 8200 florins on paye une contribution fixe de 148 florins et de plus 3,20 pour chaque 100 florins au-dessus de 8200. Dans ces cas, la progression de l'impôt a lieu ainsi qu'il résulte du tableau suivant.

REVENUS FLORINS	IMPOT FLORINS	TAUX pour cent.	REVENUS FLORINS	IMPOT FLORINS	TAUX pour cent.
650 à 700	1 »	» 15	8.000 à 8.100	144. »	1,80
1.000 — 1.050	6,50	» 65	10.000 — 10.100	205,60	2,05
2.000 — 2.100	24 »	1,20	12.000 — 12.100	269,60	2,24
4.000 — 4.100	64 »	1,60	15.000 — 15.100	265,60	2,43
6.000 — 6.100	104 »	1,73			

La différence en moins du taux de cet impôt au précédent est de 37 1/2 %. Par contre, tandis que le premier ne s'applique qu'aux personnes physiques, le second atteint en outre toutes les entreprises commerciales quelles qu'elles soient et par suite les personnes morales telles que les sociétés par actions, associations coopératives, assurances et les entreprises étrangères.

L'impôt sur les revenus professionnels comprend des atténuations, sous forme de diminutions, analogues à

celles de l'impôt prussien, et en corrélation avec l'impôt sur la fortune. Dans l'impôt hollandais, si la fortune n'atteint pas le minimum et est ainsi exemptée du premier impôt, son produit calculé à 4 % doit s'ajouter au revenu professionnel, et pourvu que la somme dépasse 650 florins, elle est assujettie à l'impôt de 2 % sur le surplus de ce minimum. D'autre part, si un revenu professionnel se trouve réuni chez le même contribuable à un revenu provenant de la fortune et excédant 3000 florins, il doit être taxé à la plus haute cote de 3,30 %; tandis que dans d'autres cas la partie du revenu qui provient de l'industrie personnelle et est nécessaire pour former le total de 8200 florins est taxée à 2 % et le surplus à 3,20 %, ce qui s'effectue dans divers cas d'après les distinctions suivantes :

Quand il existe une fortune imposable de 13000-14000 florins les revenus professionnels payent dans une proportion qui varie depuis 2 florins pour les revenus entre 250 et 300 florins, jusqu'à 14 florins pour ceux entre 1050 et 1150 florins, par augmentations successives de 0 florin 75 par chaque 50 florins.

Les revenus qui dépassent 1050 florins payent, outre la contribution fixe de 14 florins, 2 autres florins par chaque 100 florins de surplus, pendant que les revenus qui dépassent 8150 florins doivent payer en outre 1 florin 20 pour chaque 100 florins de surplus (1).

(1) Ainsi, par exemple, une personne qui possède une fortune de 13500 florins et perçoit un revenu professionnel de 3000 florins paye 14 florins de contribution fixe plus 19×2 de variable, soit en tout 52 florins. Une autre personne qui possède la même fortune de 13500 florins et perçoit un revenu professionnel de 8000 florins paye 14 florins de contribution fixe plus $69 \times 2 = 138$, et en outre puisque, au revenu de 8000 florins se joint l'intérêt de 4 % de la propriété (13500 florins) pour 540 fl. elle a un total de 8540 florins soit un surplus de 390 florins (sur

Et pareillement, si la fortune imposable varie entre 15 000 et 200 000 florins, les revenus professionnels payent à partir de 250-300 florins, 1',25, jusqu'à 1 100-1 200 florins, 14 florins. Au delà de 1 100 florins, outre la contribution fixe de 14 florins, ils doivent payer 2 florins pour chaque 100 florins de surplus, et au delà de 8200 florins ils doivent payer en outre 1 florin 20 pour chaque 100 florins de surplus. Enfin, si la fortune est supérieure à 200 000 florins, les revenus professionnels payent 3 florins 20 par chaque 100 florins pourvu qu'ils ne soient pas inférieurs à 200 florins (1).

Comme exemple d'application montrant le mécanisme de l'impôt, si on suppose un revenu professionnel de 5 000 florins qui chez diverses personnes se rencontrerait avec des fortunes variables, on obtiendra les résultats consignés dans le tableau suivant, qui montre comment se combinent les deux impôts, la charge totale et le taux progressif de la taxation. Nous empruntons ce tableau à M. G. Ricca Salerno (2).

8 150 fl.), sur lequel elle aura à payer à raison de 1 florin 20 par chaque 100 florins (pleins) $3 \times 1.20 = 3.60$, soit au total 155 florins 60 — Berling — *Belasting op Bedrijes en andere Inkomsten* p. 42, cité par M. G. Ricca Salerno.

(1) Ainsi une personne possédant une fortune de 50 000 fl. ayant en outre un revenu professionnel de 3 000 florins payera 14 florins de contribution fixe plus 19×2 de variable, en tout 52 florins. Une autre personne avec la même fortune de 50 000 florins se fait 8 000 florins de revenu professionnel ; elle paiera également 14 florins de contribution fixe, plus $69 \times 2 = 138$ florins ; et, en outre, puisqu'en ajoutant au revenu de 8 000 florins l'intérêt à 4 0/0 de la fortune (50,000 florins) soit 2,000 florins, on obtient au total 10,000 florins dont il faut soustraire 8 200 florins ; d'où reste un surplus de 1800 florins sur lequel on devra payer à raison de 1 florin 20 par chaque 100 florins un nouvel impôt de $18 \times 1.20 = 21.60$, soit en tout 173 fl. 60. Si la fortune s'élève à 200,000 florins un revenu professionnel de 3,000 florins paiera $28 \times 3.20 = 89$ fl. 60. Voir Berling, *Op. cit.* p. 42.

(2) *Op. cit.* p. 248.

FORTUNE	REVENU PROFESSIONNEL et sur la fortune à 4 % (1)	IMPOT sur la FORTUNE	IMPOT sur LE REVENU professionnel	TOTAL des deux impôts	TAUX pour cent DU REVENU
25.000 fl.	6.000 fl.	18fl.75	92fl.00	110fl.75	1.84
50.000	7.000	50. 00	92. 00	142. 00	2.02
75.000	8.000	81. 25	92. 00	173. 25	2.16
100.000	9.000	112. 50	101. 60	214. 10	2.38
125.000	10.000	143. 75	113. 60	257. 35	2.57
150.000	11.000	175. 00	125. 60	300. 60	2.79
175.000	12.000	206. 25	137. 60	343. 85	2.86
200.000	13.000	237. 50	149. 60	387. 10	2.97
225.000	14.000	287. 50	153. 60	441. 10	3.15
250.000	15.000	337. 50	153. 60	491. 10	3.27

Nous passons sous silence ce qui se rapporte aux déclarations de revenus, à la constitution des collèges de répartiteurs chargés d'établir l'assiette de l'impôt, ainsi que ce qui concerne l'appel de leurs décisions et les pénalités. On y rencontre de nombreuses analogies avec le système prussien. Mentionnons dans les dispositions transitoires que, en attendant le règlement légal ultérieur, il ne sera pas perçu sur le présent impôt de centimes additionnels pour les dépenses communales ou provinciales. Cette disposition n'a qu'une valeur relative, car l'impôt sur le revenu existe déjà notamment à Utrecht depuis 1887 ; la taux fixé primitivement à 2 % a été porté à 3 % en 1893. (Voir, *infra*, le texte du bulletin de déclaration d'impôt à Utrecht).

Quant aux résultats de la réforme fiscale en Hollande, M. Pierson, que nous avons eu l'honneur de voir peu

(1) Dans cet exemple le revenu professionnel reste fixé à 5000 florins, la fortune seule varie.

après la mise en vigueur de la loi, nous a fait remarquer que l'impôt était peu élevé et que son application ne soulevait pas de difficultés.

Il semble cependant qu'au point de vue des recettes, le remaniement fiscal n'a pas donné des résultats très avantageux. Les charges budgétaires augmentent toujours, surtout en raison de la part contributive sans cesse plus considérable de l'Etat dans les dépenses communales. Malgré une récente conversion de la dette nationale, le budget est en déficit. Cette situation tient sans doute au développement du socialisme d'Etat et aux vues trop généreuses des réformateurs qui veulent exempter de tout impôt les personnes peu aisées qui sont les plus nombreuses, tandis que celles qui sont plus aisées ou riches sont surtaxées par les impôts qui retombent sur elles. Il est possible aussi que la diminution des impôts sur le savon et sur quelques autres articles ait été quelque peu prématurée. Ces taxes existaient depuis longtemps, on y était habitué et elles rentraient sans difficultés. Peut-être sera-t-on obligé, pour combler le déficit, de surélever certains droits de douanes portant sur les denrées dites de luxe, telles que le vin. Il y a là une leçon pour les pays qui seraient tentés de remanier leur système fiscal d'une manière trop hâtive. Essayons de faire notre profit de ce qui se passe en Hollande pour ne pas tomber dans les mêmes errements. Et surtout ne nous mettons pas dans l'engrenage de l'impôt progressif qui désigne les citoyens aisés ou fortunés pour subvenir dans une mesure exagérée aux dépenses publiques. C'est ainsi qu'en Hollande, où M. Pierson considère comme impossible d'augmenter les impôts directs, les socialistes font remarquer qu'il existe 443 personnes possédant au moins un million

de florins de capital et qu'il faut les imposer davantage. C'est bien toujours, comme on voit, la vis sans fin qu'on ne se fait pas faute de serrer pour faire rendre gorge au contribuable. Le plus piquant de l'affaire est que M. Pierson et plusieurs de ses collègues du ministère sont au nombre des millionnaires visés. Cette situation rappelle le mot spirituel d'Ernest Picard :

« Un pur trouve toujours un plus pur qui l'épure. »

Ceci n'enlève rien d'ailleurs à la haute valeur de la conception de M. Pierson.

Annexe

L'IMPOT MUNICIPAL SUR LE REVENU A UTRECHT.

Nous croyons intéressant de donner le texte du bulletin de déclaration à remplir par les contribuables d'Utrecht ayant plus de 600 florins de revenu. C'est une grande feuille de 0^m,43 centimètres de hauteur sur 23 centimètres de largeur. Nous ne donnons que le recto, le verso contient un extrait de l'ordonnance municipale concernant la perception dudit impôt. L'art. 8 contient l'indication des classes de l'impôt, au nombre de 44 ; la première comprend les revenus de 600 à 700 florins et la 44^e ceux de 450.000 à 530.000 florins. Ce document nous a été remis fort obligeamment par M. le secrétaire de la mairie, à Utrecht. Nous en donnons la traduction littérale.

Billet de description pour l'impôt municipal, direct sur le revenu.

Année fiscale 1894.

Commune d'Utrecht.	Rue	} section n°
Registre d'origine n°.	Canal	
Supplet. » »	boulevard	

M.

Chaque individu pour qui un billet de description est délivré à sa demeure est obligé de répondre complètement et exactement aux questions n^{os} 1 à 15 portées sur ce billet et de confirmer cette réponse avec sa signature habituelle. Pour cette réponse on peut renvoyer à celle de l'année précédente. Au cas où il ne peut pas écrire ou au cas où il est empêché, il est obligé, sous sa propre responsabilité, de donner pouvoir à une autre personne pour remplir et signer son billet de description, et de prouver ce pouvoir devant le maire ou échevin. Celui dont le billet de description n'a pas été repris un mois après la distribution est obligé de le remettre au plus tard 15 jours après l'expiration de ce délai au secrétariat, section financière, chambre N^o 41.

La contravention sera punie suivant la manière déterminée par l'art. 271 de l'ordonnance communale.

Le renvoi du billet de description peut avoir lieu sous enveloppe fermée. Les billets de taxation seront envoyés sous enveloppe fermée.

Délivré. 1894.

(1) Quels sont vos noms et prénoms ?.. . . .	
(Si la déclarante est veuve aussi son nom propre, écrit en toutes lettres)	
(2) Quels profession, occupation, métier ou commerce exercez-vous, quel emploi ou charge remplissez-vous donnant un bénéfice pécuniaire?	

(3) Quel emploi ou charge avez-vous rempli auparavant en conséquence de quoi vous jouissez de supplément ou pension ?

(4) Etes-vous marié ?

Si oui, en quel endroit et quand ? Quels sont les noms et prénoms de votre femme ?

Au cas où vous êtes veuve ou veuf, quels étaient les noms de votre défunt époux ?

(5) Avez-vous un ou plusieurs enfants, ou beaux-enfants mineurs dont vous ou votre conjoint n'avez pas l'usufruit à cause de leur âge, ou tirant leur revenu de leur propre travail, lesquels ont ici leur principal séjour ou résidence dans le sens de l'art 245 de l'ordonnance communale ?

Si oui, quels sont les noms et prénoms de ces enfants ou beaux-enfants ?

(6) Quelle maison ou partie de maison habitez-vous ?

Cette maison est-elle à vous ?

Si non, quel est le montant du loyer annuel mensuel ou hebdomadaire ?

(7) Avez-vous des domestiques ?

Si oui, combien et de quel âge ?

(8) Quels sont les noms des personnes qui demeurent chez vous outre celles visées sous les N^{os} 4, 5 et 7.

(9) Avez-vous l'administration légale sur les biens appartenant à des personnes sous tutelle ou curatelle qui ont leur principal séjour ou résidence dans cette commune et dont vous avez la jouissance des revenus de leurs capitaux par suite de décision judiciaire ? Si oui quels sont les noms et prénoms de ces personnes ?

(10) Quand avez-vous établi, après le 1^{er} janvier 1894, votre principal séjour ou résidence dans cette commune ?

(11) Avez-vous dans cette année fiscale déjà demeuré dans un autre endroit dans l'intérieur de cette commune, où était située votre demeure et avez-vous déjà ainsi répondu aux questions ci-dessus ?

(12) dans quelle commune avez vous demeuré l'année précédente ?

(13) Etes-vous taxé à l'impôt des patentes, ou bien votre femme ou vos enfants mineurs ou les personnes qui ont dans cette commune leur principal séjour et dont vous avez l'administration légale ?

Si oui, dans quelle commune ou communes ?

(14) Etes-vous taxé à la contribution personnelle, ou bien votre femme ou vos enfants mineurs ou les personnes qui ont dans cette commune leur principal séjour et dont vous avez l'administration légale ?

(15) Etes-vous taxé à l'impôt foncier pour l'année précédente ou bien votre femme ou vos enfants mineurs ou les personnes qui ont dans cette commune leur principal séjour et dont vous avez l'administration légale ?

Si oui, dans quelle commune ou communes ?

Le contribuable est prié de donner ci-dessous toutes les autres explications souhaitables en ce qui concerne la classification.

Quelles autres explications voulez-vous donner sur votre revenu ?

Dans quelle classe pensez-vous devoir être rangé ?

Ce billet sera repris dans huit jours ou peut être remis au secrétariat, section financière, chambre n° 41.

Ainsi répondu par moi soussigné à

Utrecht, 1894.

§ II. — Autriche (1).

L'Autriche, suivant l'exemple donné par la Prusse et la Hollande, a également procédé à la réforme de son système fiscal dont l'étude y était depuis longtemps à l'ordre du jour.

Jusqu'à la loi du 23 octobre 1896, qui est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1898, le système des impôts directs en Autriche (non compris la Hongrie) consistait en un impôt foncier (*Grundsteuer*) un impôt sur la propriété bâtie (*Gebaudesteuer*) un impôt sur l'industrie (*Erwerbsteuer*) et un impôt sur le revenu (*Einkommensteuer*). C'était, sauf l'impôt sur le revenu, un système analogue à celui existant en France. Quant à l'impôt sur le revenu il était destiné à frapper ceux ne provenant pas de l'industrie. L'impôt exemptait les contribuables ayant un revenu annuel inférieur à 300 florins (le florin = 2^f, 10) et les autres étaient divisés en 3 classes. Dans la 1^{re} et la 3^e classe, l'impôt était de 5 % du revenu ; et dans la deuxième l'impôt était de 1 % jusqu'à 1.000 florins et était augmenté de 1 % par 1.000 florins supplémentaires ; de telle sorte que pour un revenu de 3.000 florins on payait 1 % sur les 1.000 premiers florins, 2 % pour les 1.000 florins suivants et 3 % sur les derniers 1.000 florins. Tel était le système établi par la loi du 29 octobre 1849.

(1) *Oesterreichisches gescez von Jahre 1896, betreffend die direkten Personalsteuern*, hereusgazaben von Dr Edmund N. von Herzfeld hof- und gerichtsadvoeat in Wien.

La riforma tributaria in Austria, par M. H. von Schullern-Schratzenhofen, professeur agrégé à l'Université de Vienne, dans « *La Riforma sociale* » du 15 avril 1897.

Ce système qui datait d'un demi siècle avait été vivement critiqué. On lui reprochait de ne pas s'adapter aux conditions actuelles, et il fut après de longs et laborieux travaux préparatoires modifié par la loi du 25 octobre 1896. Le principe de la réforme a consisté à substituer un impôt direct personnel aux contributions antérieures sur l'industrie et le revenu, sans pour cela supprimer les ressources qu'elles fournissaient au Trésor; mais seulement en changeant le mode d'assiette et le taux de proportionnalité des taxes. Ici (comme en Prusse), la réforme n'a pas eu en vue une augmentation des recettes, mais surtout une meilleure répartition de l'impôt, c'est ce que nous lisons dans l'exposé des motifs.

Voici quelques chiffres statistiques sur les recettes fournies par chacun des impôts ci-dessus en 1891 et 1895, à la veille de la nouvelle réforme.

	1891	1895
Impôt foncier.	33,466,000 florins.	36,242,000 florins.
— sur les maisons. .	32,733,000	35,485,000
— industries.	11,839,000	12,881,000
— revenus.	29,070,000	33,772,000
	<u>108,108,000</u>	<u>118,380,000</u>

Ce qui laissait le plus à désirer dans le précédent système fiscal était l'impôt sur les industries et celui sur les revenus. Ils étaient l'objet des critiques des théoriciens autant que du public. On leur reprochait d'être assis sur des bases insuffisantes, de favoriser de nombreuses exceptions, de telle sorte que beaucoup de revenus trouvaient le moyen d'échapper à l'impôt au détriment du fisc. C'est pourquoi des réformes furent introduites dans ces deux derniers impôts, tandis qu'on respecta l'impôt

foncier et l'impôt sur le revenu des propriétés bâties, qui n'étaient pas aussi défectueux. Nous ne nous arrêterons pas plus longtemps à cette vieille législation financière dont les vices sont pleinement reconnus dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de réforme. Nous passerons également sous silence les travaux préparatoires ainsi que les projets élaborés en 1860, 1863, 1867, 1869, 1878 et 1882 pour nous occuper uniquement de la récente réforme sanctionnée par la loi du 25 octobre 1896. Cette loi est très importante et constitue par son étendue un code financier, complété au point de vue de l'application par d'importantes annexes. Elle est divisée en 6 titres ou chapitres et comprend 18 articles et 285 paragraphes.

Passons maintenant à l'examen de la réforme (1). Il y a lieu de noter avant tout que la réforme autrichienne prépare le passage de l'imposition objective sur le profit à l'imposition subjective sur le revenu, de l'imposition séparée sur les profits considérés isolément à l'impôt unique et général sur le revenu. Elle prépare ce passage sans l'effectuer immédiatement et elle fait bien, attendu que l'Etat ne doit pas s'exposer au risque de voir diminuer les revenus destinés à la satisfaction des besoins collectifs et qu'il doit tenir compte de l'esprit conservateur de la majorité des contribuables. On aurait tort d'opposer ici l'exemple de la Prusse, attendu qu'une mesure bonne pour un Etat peut être inopportune ou nuisible pour un autre, et aussi parce que la Prusse a procédé lentement et avec circonspection. L'impôt personnel sur le revenu a ensuite le caractère de progressivité, et cette modalité est également

(1) Voir l'article de M. le professeur Gross dans l'*Oesterreichisches Staatsvörterbuch*.

Voir également l'article de M. le conseiller Aulique V. Mataja publié par la *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung*.

recommandable ici, parce qu'elle répond aussi bien aux suggestions de la science autrichienne qu'aux désirs de l'opinion publique (bien qu'elle ne soit qu'une idée de vérité relative). C'est pourquoi cet impôt présente à l'heure actuelle un caractère complexe; d'un côté, la redevance devait rester peu élevée et la progression devait être lente, et de l'autre côté il fallait maintenir l'ancienne imposition sur les revenus particuliers, en échangeant en partie le caractère et en introduisant ou en préparant une diminution de la redevance. Après ces préliminaires, il nous reste à voir les dispositions principales de la loi elle-même.

Loi du 25 octobre 1896 concernant les impôts directs personnels.

Cette loi est divisée en six titres ou chapitres. Le premier traite de l'impôt général sur l'industrie; le deuxième de l'impôt spécial sur les entreprises soumises à un compte-rendu public, le troisième de l'impôt sur les intérêts, le quatrième de l'impôt personnel, sur les revenus et les traitements, le cinquième contient les dispositions pénales et le sixième les dispositions générales qui sont applicables aux diverses espèces d'impôts.

CHAPITRE I. *Impôt général sur l'Industrie.* — Cet impôt remplace ceux de 1819 et 1849. Le § 1 assujettit à l'impôt quiconque sur le territoire autrichien « exploite une entreprise industrielle ou exerce une profession ayant pour but de réaliser un gain. »

Sont exemptées de cet impôt d'abord les entreprises soumises à la surveillance des pouvoirs publics et dont la taxation est réglée par le chapitre II de la présente loi ;

les occupations de domesticité rémunérées par un salaire ; l'industrie agricole et forestière, y compris l'horticulture, la chasse et la pêche (sauf certaines dispositions spéciales pour ces deux dernières). Parmi les exceptions mentionnons celles qui se rapportent aux femmes qui travaillent exclusivement à la maison pour leur ménage, aux étudiants et en général aux professions accessoires dont le revenu ne dépasse pas 50 florins par an. Le ministre des finances peut en outre exempter de l'impôt les entreprises de bienfaisance ou d'utilité publique dont les bénéfices sont peu importants.

Les contribuables sont répartis en quatre classes : la première comprend ceux qui payent annuellement plus de 1,000 florins ; la deuxième ceux qui payent de 150 à 1,000 florins ; la troisième ceux qui payent de 30 à 150 florins ; la quatrième ceux qui payent moins de 30 florins. Les contribuables des deux premières classes domiciliés dans le territoire de la même Chambre de Commerce et d'industrie, et ceux des deux autres classes domiciliés dans le même district politique (les villes de plus de 20,000 habitants sont considérées comme districts politiques), forment une « société d'imposition. » Pour chaque « société d'imposition » il est formé une *commission d'évaluation du revenu*. Ces commissions comprennent un président nommé par le ministre des finances, ainsi que la moitié des membres ; l'autre moitié est élue par les contribuables. Pour les deux premières classes, l'élection est directe et a lieu au siège de la Chambre de Commerce et d'industrie. Pour les autres classes l'élection est à deux degrés, et ce sont les électeurs du second degré qui élisent eux-mêmes les membres des commissions d'évaluation. Ces commissions ont pour mission de fixer le revenu moyen des contribuables d'après leur

déclaration et même d'office. Elles reçoivent ces déclarations et ont le droit de les contrôler par tous les moyens de preuves, notamment par témoins déposant sous serment. Ces commissions possèdent donc un pouvoir très étendu.

La répartition des contingents fixés entre les membres particuliers des « sociétés d'imposition » est opérée tous les 2 ans par la *Commission de l'impôt sur l'industrie* fonctionnant comme les commissions d'impôt sur le revenu personnel. La répartition se fait en prenant en considération le rendement moyen des industries particulières, en ayant égard à toutes les conditions qui les concernent. Donnons d'après M. Gross quelques détails au sujet de la répartition,

« Le schema des taxes d'impôt joint à la loi n'a pas d'autre but que de garantir une graduation correspondante des taxes d'impôt et d'éviter qu'il se fasse des taxations trop subtiles. La taxe minima est de 1 florin 50. La répartition doit être faite, en règle générale, par groupes d'industries en tenant compte de ce qu'elles peuvent rendre, de sorte que le revenu minimum sera fixé, en première ligne, d'après la taxe respective, et les entreprises plus rémunératrices seront frappées de telle taxe qui est fixée par leur productivité, et toutes celles de même rendement de la même taxe. Afin que les commissions puissent se former des critères exacts, le Gouvernement leur donne des instructions concernant la manière de juger la productivité des industries. Les contribuables doivent donner tous les éclaircissements concernant l'industrie qu'ils exercent, sa productivité, le nombre des ouvriers, les machines, etc., etc. Les taxes d'impôt fondées sur ces données de la commission sont présentées au bureau de l'impôt pour leur fixation an-

nuelle, et ensuite sont inscrites sur un registre qui reste pendant 15 jours consécutifs à la disposition de quiconque désire le consulter.

On peut recourir contre les décisions de ces commissions d'abord à une *Commission provinciale* d'appel, puis à la direction provinciale des finances, et en troisième instance au tribunal administratif. Le droit de recours est également accordé au président de la Commission.

Les membres des commissions provinciales sont en partie nommés par le Gouvernement et en partie élus par les diètes provinciales et les chambres de commerce et d'industrie, ce qui a lieu de diverses manières suivant les régions particulières de l'Empire. La *commission du contingent* est composée d'un président et de 26 membres dont 13, y compris le président, sont nommés par le Ministre des Finances et les autres par les commissions provinciales. Elle a son siège à Vienne. C'est une commission centrale chargée d'opérer pour toute l'Autriche en ce qui concerne les contingents.

Telles sont les principales lignes de cet impôt. Il pèse sur les revenus et par conséquent ne tient pas compte des *capitaux passifs incorporés* dans l'industrie, c'est-à-dire des dettes ni des circonstances personnelles à l'entrepreneur ; il ne frappe pas le véritable revenu de l'entreprise, mais un *revenu moyen*, et se sert d'un schéma de graduation pour la taxation, disposition peu recommandable théoriquement, bien que pratiquement assez commode.

Un impôt est fixé pour les industries ambulantes, dont les revenus ne sont pas comptés dans les contingents dont doivent s'acquitter les sociétés particulières d'impôt.

Pour donner une idée de la marche adoptée pour la taxation, nous résumons le schéma B, annexé au chapitre 1^{er} (§ 32) de la loi. La taxation débute avec un taux

de 1 florin 50, et augmente par échelons de 1/2 florin jusqu'à 3 florins ; à partir de 3 florins elle augmente par échelons de 1 florin jusqu'à 6 florins ; elle reprend à partir de :

8 fl. et elle aug ^{te} par échelons de 2 jusqu'à 12 fl.				
à partir de 15	—	3	—	24 »
— 28	—	4	—	40 »
— 45	—	5	—	60 »
— 70	—	10	—	100 »
— 120	—	20	—	180 »
— 220	—	40	—	340 »
— 400	—	60	—	580 »
— 660	—	80	—	900 »
— 1000	—	100	—	1300 »

Les autres échelons d'impôt s'élèvent par 200 florins chacun (§ 1-82).

CHAPITRE II. — La deuxième partie de la loi concerne l'*impôt industriel pour les entreprises assujetties à un compte-rendu public*. Tandis que l'impôt général sur l'industrie est un *impôt sur le revenu moyen* ; celui-ci frappe le *revenu net* : les personnes physiques grevées du premier sont assujetties également à l'impôt sur le revenu personnel ; les personnes juridiques sont exemptes. Ce traitement différent provient de la difficulté de constater le revenu net, en général, et de la facilité de le constater pour les industries obligées à un compte-rendu public ; ainsi que de l'idée qu'un *impôt progressif sur le revenu personnel* ne serait pas applicable à des personnes juridiques.

Sont soumises à l'impôt.

1° les entreprises industrielles, et en particulier toutes les entreprises des sociétés et commandites par actions ; les sociétés minières ; les assurances excepté les assurances

mutuelles; les établissements publics de crédit; les chemins de fer de l'Etat; y sont également soumises les associations coopératives de toute nature (sociétés de productions, d'avances de crédit, de vente de denrées, les sociétés de constructions et d'avances pour autant que leurs opérations ne sont pas limitées à leurs seuls membres.

2° les entreprises d'utilité publique et associations coopératives et en particulier celles qui se limitent au commerce avec leurs membres; telles sont les sociétés déjà mentionnées; les caisses d'épargne, les caisses d'avances communales (§ 83).

Sont exemptées de l'impôt: les entreprises désignées par des lois antérieures; celles qui n'ont pas en vue le bénéfice, et qui sont fondées sur le principe de la réciprocité, telles que celles fondées par des sociétés, ou corporations, par des entrepreneurs pour leur personnel, concernant les secours en cas de maladies, d'accidents, d'invalidité; de caisses pour les veuves et les orphelins, les funérailles, ou en vue de secours pour des fonctionnaires publics ou privés, domestiques, ouvriers, aides et apprentis, pour autant qu'elles ne recoivent pas de cotisations des personnes qui n'en sont pas membres; la caisse d'épargne postale; certaines caisses d'avances et de crédit (caisses d'épargne et de prêts); certaines associations agricoles, pour la réunion en commun des fonds nécessaires pour achats des semences, engrais, bétail, machines, instruments, etc., en tant qu'aucun bénéfice net n'est distribué entre leurs membres (§ 84).

Les entreprises et associations qui reposent sur le principe de l'aide personnelle et qui, d'après leurs statuts et en fait, limitent leurs opérations aux cercles de leurs propres membres.

Cette disposition n'est pas applicable lorsque ces asso-

ciations acceptent des prêts, acceptent des cautions, achètent ou vendent leurs produits à des personnes qui n'en sont pas membres et d'une manière générale font avec celles-ci des opérations quelconques (§ 85).

La banque Austro-Hongroise reste soumise aux dispositions antérieures (§ 86).

On voit, par ce qui précède, que l'impôt sur les sociétés frappe des entreprises entièrement différentes, soit par leur nature, soit par leur but. M. Gross a parfaitement raison lorsqu'il dit qu'elles n'ont de commun que l'obligation de donner un compte-rendu public ; mais cette condition fait qu'on peut leur appliquer l'impôt théoriquement normal, le meilleur, tandis que l'impôt général sur l'industrie devrait s'appeler une exception, excusable seulement par suite des énormes difficultés qui rendent presque impossible de constater le revenu net des industries qui y sont assujetties. Mais si les principes fondamentaux pour la taxation de ces sociétés sont identiques, néanmoins leur grande diversité économique et politico-sociale rend nécessaire une taxation variable. Beaucoup de sociétés sont exemptées, d'autres privilégiées ; dans d'autres cas le revenu net obtenu dans l'année précédant l'année fiscale, et évalué d'après la déclaration de l'entrepreneur, sert de base.

L'impôt industriel sur les sociétés est fixé chaque année à 10 % du *revenu net* imposable, pour autant qu'il n'en est pas disposé autrement. Cet impôt ne peut cependant jamais être inférieur à 1 pour 1000 de l'ensemble du capital engagé dans l'entreprise, et pour les sociétés d'assurance par actions 1 ‰ du montant des primes nettes annuelles. Le taux de l'impôt augmente lorsque le dividende des sociétés par actions dépasse 10%. Pour les caisses d'épargne la quote-part augmente d'après le mon-

tant du revenu net ; elle est de 3 % jusqu'à 10000 florins de 5 % de 10 000 à 200.000 florins ; 7 1/2 % jusqu'à 200.000 florins et de 10 % au delà. En ce qui concerne les sociétés coopératives du § 85 ainsi que les caisses d'avance, les premiers 1000 florins de revenu net sont frappés seulement de 3 dixièmes, les suivants de 5 dixièmes et le taux de l'impôt est de 8 50 % tant que le revenu ne dépasse pas 600 florins ; autrement il est de 10 % (§ 100). A raison de la publicité des comptes rendus de ces entreprises il n'est pas institué de commission d'évaluation.

Les dispositions concernant le lieu où l'impôt est exigible (§ 101 et suivants) sont assez compliquées et présentent un grand intérêt pour les communes et les provinces qui tirent une partie de leurs revenus de surtaxes sur les impôts d'Etat. Citons quelques dispositions : Sur l'impôt frappant les entreprises de chemins de fer, 10 % doivent être payés à la commune où réside la Direction. Pour les chemins de fer de l'Etat, on tient compte du siège de la Direction supérieure. Si le siège de l'entreprise, se trouve dans une des provinces traversées par la voie ferrée 15 % seront pour la commune où réside l'entreprise et les autres 75 % seront répartis entre les provinces parcourues par la voie ferrée en proportion de la longueur des voies ferrées respectives ; dans le cas contraire, les 90 % seront répartis entre toutes les provinces parcourues. Pour la ville de Vienne il est établi une indemnité spéciale pour la perte qu'elle subit par suite des dispositions qui précèdent. Il résulte de ce qui précède que le législateur a cherché à pourvoir à tout ce que comporte le sujet. Et si avec ces précautions les industries soumises à compte-rendu public ont acquis une position spéciale vis-à-vis des autres industries en général, cela provient du fait que le gouvernement a voulu donner satisfaction à l'opinion

publique demandant que ces entreprises qui représentent une grande accumulation de capitaux soient fortement frappées.

La déclaration du bénéfice net passible de l'impôt a lieu d'après les bilans, après clôture des comptes (profits et pertes) et suivant les comptes-rendus des sociétés. De plus elles doivent fournir aux autorités fiscales tous les renseignements qui leur sont demandés en vue du contrôle des déclarations (§ 110-112).

La fixation de l'impôt est signifiée aux sociétés sous la forme d'un ordre de paiement. On peut recourir auprès des autorités taxatrices qui décident. Ce recours n'est pas suspensif du paiement de l'impôt et des mesures relatives à son recouvrement (§ 114).

Le paiement de l'impôt a lieu par quarts au commencement de chaque trimestre à partir du 1^{er} janvier (§ 115).

Les changements dans la situation des entreprises doivent être déclarés et entraînent des modifications correspondantes dans l'établissement de l'impôt qui est dû à partir de la mise en exploitation de toute nouvelle entreprise qui n'y était pas encore soumise. Par contre, en cas de cessation de l'exploitation, l'impôt n'est dû que pour le trimestre où elle a lieu, ce qui est très rationnel (§ 116-122).

CHAPITRE III. — *Concernant l'impôt sur les intérêts (Rentensteuer)*. Aux termes du § 124 est assujéti à l'impôt quiconque perçoit des revenus de capitaux qui ne sont pas déjà frappés directement par l'impôt foncier, ou par ceux établis sur les propriétés bâties, sur l'industrie ou sur les traitements. Tels sont particulièrement les rentes sur l'Etat, pour celles qui ne sont pas exemptées. (Voir *infra* § 125), les intérêts des emprunts provinciaux et commu-

naux, les intérêts des prêts hypothécaires et autres, les escomptes, les revenus des fermages, les rentes personnelles provenant de toutes autres sources et les intérêts des valeurs étrangères.

Ne sont pas assujettis à l'impôt : l'Etat et les provinces ; les cercles et les communes, les établissements subventionnés par l'Etat, les fonds des divers établissements concernant les orphelins, les invalides, les pauvres, et autres établissements humanitaires et de bienfaisance ; la caisse impériale et royale d'épargne postale, ainsi que les intérêts des dépôts y effectués, les sociétés coopératives et caisses d'avances qui dans le sens des § 84 et 85 (Voir ci-dessus) ne payent pas l'impôt industriel ; les personnes dont les revenus ne dépassent pas 600 fl. les intérêts des obligations de l'État auxquelles la loi du 20 juin 1868 est applicable, les dividendes de la banque Austro-Hongroise, etc (§ 125).

Les intérêts des dettes ne doivent pas en principe être déduits, sauf dans des cas spéciaux (§ 130).

Les contribuables de l'impôt sur les rentes sont assujettis à une déclaration annuelle de leurs revenus imposables, elle a lieu en même temps que celle prescrite pour l'impôt personnel. Ils doivent faire connaître le montant de leur revenu pendant l'année précédente ; *pour la deuxième année* de la taxation le revenu moyen des deux précédentes ; et *pour la troisième année*, celui des trois dernières, le montant de l'impôt est de 10 % sur la dette de l'Etat non exemptée, de 3 % sur le revenu des fermages, et de 2 % sur les autres revenus ; de 1 1/2 % sur les intérêts des dépôts des caisses d'épargne, des sociétés coopératives et des caisses d'avances, ainsi que pour les intérêts des lettres de gage, des instituts hypothécaires provinciaux et de ceux n'ayant pas le gain en vue, etc. (§ 131). En parti-

culier l'impôt sur les caisses d'épargne, et en général la loi sur cette matière spéciale est pleine de contrastes et n'est autre chose qu'un compromis entre les divers partis politiques et entre les diverses classes sociales. La question de savoir si les obligations d'Etat jusqu'à présent exemptes d'impôt devaient en rester indemnes ou bien y être soumises a été très discutée. On peut se demander si la loi a trouvé une bonne solution à cet égard. A beaucoup d'égards, semble-t-il, les nouvelles dispositions remplaçant l'ancienne législation ne sont pas meilleures qu'elle. L'impôt donne d'un côté des règles d'assiette qui ne permettent pas la déduction des intérêts des dettes ; de l'autre, il admet tant d'exceptions et adopte un taux si faible que son rendement ne dépassera pas l'ancien.

CHAPITRE IV *concernant l'impôt personnel sur le revenu et les traitements.* — Ce chapitre constitue la partie la plus importante de la loi du 25 octobre 1896 attendu qu'il s'agit d'un impôt essentiellement nouveau dans le système fiscal autrichien. D'une manière générale sont soumises à l'impôt personnel sur le revenu les personnes physiques (1) domiciliées en Autriche et celles qui, domiciliées à l'étranger, reçoivent des revenus de source autrichienne, (§ 153).

Sont exemptés de l'impôt : l'empereur, les membres de la maison impériale pour leurs apanages, les diplomates

(1) Une note de M. H. von Schullern-Schrattenhofen porte que « cette disposition correspond parfaitement à l'essence d'un impôt progressif parce que les personnes physiques seules souffrent d'une privation en déboursant une partie de leurs revenus pour des buts collectifs, et parce qu'elles peuvent présenter divers degrés de capacité à soutenir les charges publiques. » C'est là une déclaration qui ne laisse aucun doute, s'il pouvait en rester, sur la nature de l'impôt progressif. (Voir Chap. III).

et les consuls étrangers ; les médaillés militaires pour les pensions dont ils jouissent à ce titre ainsi que pour les suppléments de pensions en cas de blessures ; les officiers et soldats pour leur solde d'activité ; les civils appelés sous les drapeaux en cas de mobilisation, pour leur solde réglementaire et enfin les personnes dont l'ensemble du revenu annuel ne dépasse pas 600 florins (§ 154-155). Cette dernière exception est très importante et doit être spécialement appréciée par la classe des agriculteurs, dont beaucoup se trouvent ainsi épargnés.

Par revenu on doit entendre la somme des revenus annuels des membres de la famille, comprenant la valeur des produits de l'industrie familiale employés pour son usage ainsi que la valeur de l'habitation (§ 156-159). Par contre on déduit du revenu imposable tout ce qui est dépensé pour obtenir, assurer ou conserver le revenu, ainsi que les intérêts des capitaux dus et les primes d'assurances. Sont également exceptées les ressources extraordinaires provenant d'héritages, d'assurances sur la vie en capital, et autres perceptions analogues (§ 156-162). Des dispositions particulières concernant différentes sources de revenus, loyers, fermages, industrie, spéculations ont pour but de ne faire porter l'impôt que sur le revenu net (§ 163-167).

L'impôt sur le revenu provenant des traitements et retraites comprend : 1° toutes les rémunérations fixes soit en argent soit en nature des fonctionnaires, employés et domestiques de l'Etat et des établissements publics, des associations, sociétés, ainsi que des employés et domestiques privés ; 2° les subventions que les prêtres séculiers et les membres des congrégations régulières reçoivent des autorités publiques pour leur entretien ; 3° toutes les allocations supplémentaires que reçoivent les personnes

désignées ci-dessus sous forme de traitements variables ; 4° les retraites de toute nature dont peuvent jouir les dites personnes (§ 167). Par contre les indemnités pour dépenses de service sont exemptées d'impôt (§ 168).

Sont assujettis à l'impôt personnel tous les revenus provenant de capitaux savoir : les revenus soumis à l'impôt des intérêts ; les intérêts rentes et autres profits provenant du capital ou de droits utiles exemptés de l'impôt sur les intérêts ; les intérêts et rentes des obligations de la dette de l'Etat ainsi que des provinces, arrondissements, communes, etc., les intérêts des dépôts des caisses d'épargne, qui sont exempts de l'impôt sur les intérêts, les intérêts et dividendes des actions et obligations de toute nature, parts d'intérêts, prêts hypothécaires ; les intérêts et dividendes des valeurs de toute nature des capitaux placés à l'étranger (§ 169-171).

Le taux de l'impôt est progressif et les revenus sont divisés en 65 catégories ou degrés. La première comprend les revenus de 600 à 625 florins pour lesquels l'impôt est de 3 florins 60 ; jusqu'à 700 florins la progression est de 25 florins par échelon ; de 700 à 1000 florins elle est de 50 florins ; de 1000 à 2000 florins de 100 florins ; de 2000 à 3000 florins de 200 florins ; chaque échelon augmente de 300 florins pour les revenus de 3000 à 4200 florins ; à partir de 10 000 florins la progression est de 1000 florins ; à partir de 20 000 florins de 2000 jusqu'à 48 000 florins. Quant à l'impôt il s'élève progressivement à partir de 3 florins 60 pour 600 florins à 1860 florins pour 48 000 florins de revenu. De 48 000 à 100 000 florins de revenu les échelons montent chaque fois de 2000 florins et l'impôt de 100 florins ; de 100 à 105 000 florins, l'impôt est de 4650 florins ; pour les revenus au-delà de 105 000 florins, les échelons de revenu montent par 5000 florins et l'impôt de 250 florins pour

chacun d'eux. Les chiffres qui précèdent montrent que la progression est lente et procède par catégories de revenus, pour chacune desquelles un impôt différent est fixé. Une disposition spéciale exclut le cas où, après avoir défalqué l'impôt, il resterait moins à un contribuable d'un degré supérieur que ce qui reste au plus haut revenu du degré immédiatement inférieur, également après défaction de l'impôt. (§ 172)

Des abaissements de classe et des dégrèvements d'impôts peuvent être accordés par la commission par suite de circonstances de famille spéciales, pour les revenus au-dessus de 2000 florins. Pour les mêmes raisons les contribuables des trois premiers échelons peuvent même être complètement libérés de l'impôt (§ 173-175) (Voir Chap. III.)

Pour l'établissement de l'assiette de l'impôt, il est institué, en dehors des autorités financières : A) *des commissions d'évaluation* par districts, correspondant à peu près à nos sous-préfectures, et des commissions locales pour les villes ou les centres industriels de plus de 100 000 habitants. — B) *Des commissions d'appel* pour l'étendue d'une province. Le nombre des membres des commissions d'évaluation est fixé par le ministre des finances qui nomme le président, ainsi que la moitié des membres, l'autre moitié étant nommée à l'élection par les habitants du district soumis à l'impôt personnel sur le revenu. Il en est de même pour les commissions d'appel. Des prescriptions détaillées règlent ce qui se rapporte aux élections ainsi qu'au travail des commissions (§ 177-198).

Le *Conseil des Finances*, comité d'imposition local, d'accord avec les hommes de confiance élus, dresse une liste des contribuables. Chaque contribuable est obligé de donner verbalement ou par écrit une description détaillée de ses revenus annuels. Les personnes dont le reve-

nu imposable ne dépasse pas 1 000 florins sont en règle générale dispensées de la déclaration, et n'y sont obligées que lorsqu'elles en sont spécialement requises.

Une fois la liste complétée par le conseil des finances, commence le rôle de la commission d'évaluation dont la compétence est la même. Elle peut inscrire les contribuables à la classe qu'elle juge préférable, soit en prenant pour base leurs déclarations, soit d'après leur genre d'existence ou d'après d'autres indications. (Mentionnons que pour les revenus fixes on doit tenir compte des conditions de l'année précédente et de celles de l'année dans laquelle l'impôt doit être appliqué, et pour les revenus variables de la moitié de ceux des trois dernières années).

Une fois ces travaux terminés, la commission transmet les renseignements recueillis au Conseil des Finances qui informe les contribuables, sous forme d'invitation, à payer l'impôt d'après la taxation dont ils sont l'objet. Un extrait du registre contenant la désignation des contribuables et le montant de l'impôt est mis pendant 14 jours à leur disposition. Cette publicité a fini par être admise dans la loi après avoir été chaudement discutée. M. de Schullern-Schrattenhofen la considère comme « une des plus fortes garanties pour les contribuables » et pense qu'elle « servira à adoucir les sentiments de défiance entre les diverses classes sociales ». Nous en doutons beaucoup pour notre part. « Cependant, ajoute le même auteur, elle a aussi ses défauts, ce qui montre que toute institution dans la pratique a une valeur et une application seulement relatives ».

Il peut être appelé des décisions de la Commission d'évaluation tant de la part des contribuables que du Conseil de Finances à la commission d'appel. Le recours n'est pas

suspensif. Enfin un recours est ouvert contre les décisions de ladite commission au ministre des finances.

Impôt complémentaire sur les traitements. — C'est ce que la loi désigne sous le nom de « *dispositions spéciales sur les traitements.* » Les titulaires de revenus provenant de gages ou de traitements, (Voir § 167-168 ci-dessus), parmi lesquels figurent les fonctionnaires et employés de l'Etat, sont soumis à un impôt complémentaire lorsqu'ils atteignent 3,200 florins et au-delà.

Cet impôt comprend les degrés suivants :

1	degré, de 3200 fl. jusque et y compris 4000 fl.	0,4 p. 100
2	» 4000 » » 4500	0,8 »
3	» 4500 » » 5000	1,2 »
4	» 5000 » » 6000	1,6 »
5	» 6000 » » 7000	2 »
6	» 7000 » » 8000	3 »
7	» 8000 » » 10000	4 »
8	» 10000 » » 15000	5 »
9	« 15000 et au delà	6 »

Nous passons sur les dispositions d'application de cet impôt spécial qui constitue une double taxe et à ce titre laisse beaucoup à désirer. Il a du reste été l'objet de nombreuses lamentations et protestations (1).

Pour conserver à l'impôt qui nous occupe son caractère propre et strictement individuel, une dernière disposition du chap. IV (§ 238) concerne la nullité des conventions faites en vue de l'incidence de l'impôt personnel sur le revenu. Elle porte que toutes conventions dont le sens

(1) Nous avons appris, lors d'un récent séjour en Autriche, que par suite de l'amélioration des traitements l'impôt est assez facilement supporté.

serait de faire supporter en tout ou en partie l'impôt personnel sur le revenu à une personne autre que le contribuable n'ont aucun effet légal. Celui qui, en vertu d'une telle convention a payé quoi que ce soit est en droit d'en exiger le remboursement par le contribuable. Ces dispositions ne s'appliquent cependant pas aux conventions par lesquelles le patron remplace ou prend à sa charge tout ou partie de l'impôt personnel sur le revenu et sur les appointements des personnes à son service.

CHAPITRE V. *Pénalités.* — Les dispositions pénales se rapportent aux fraudes dans le but d'échapper à l'impôt notamment au moyen de fausses déclarations. La fraude est punie d'une amende de 3 à 9 fois le montant de l'impôt. Une amende dont le maximum est de 50 florins peut être infligée quand il n'y a pas intention de frauder. En tout cas la diminution d'impôt doit être remboursée. Les fausses déclarations faites sciemment devant les commissions d'impôts et les Conseils de finance (bureaux d'impôts) dans un but frauduleux sont punissables d'une détention de 1 jour à 2 mois ou d'une amende de 5 à 300 florins. Si le but poursuivi n'est pas frauduleux l'amende varie de 5 à 100 florins. La dissimulation d'impôt est punie suivant les cas de 1 à 6 fois le montant de la diminution de l'impôt, et suivant certaines circonstances seulement d'une amende pouvant s'élever jusqu'à 20 florins. La culpabilité est éteinte si le contrevenant complète ou rectifie à temps sa déclaration. La violation du secret des délibérations et l'abus fait des registres de l'impôt, c'est-à-dire la communication faite par les fonctionnaires ou les membres des commissions des renseignements parvenus à leur connaissance, est punie de 3 mois de détention au maximum dans le premier cas et de 6 mois dans le second.

ou d'une amende pouvant s'élever jusqu'à 1000 florins. Nous passons sous silence ce qui a trait aux autres actes punissables à la prescription et à la procédure.

Les dispositions pénales ont une grande importance puisqu'elles doivent faire cesser les fraudes continuelles qui, jusqu'à présent, ont été commises à l'égard du fisc, par suite de la législation défectueuse. Il est cependant à craindre qu'elles n'atteignent pas leur but, attendu que la nouvelle taxation extrêmement compliquée rend le public défiant ; par suite les simples peines n'arriveront pas facilement à extirper un mal profond et invétéré.

CHAPITRE VI. *Dispositions générales.* — Ce chapitre comprend ce qui a trait à la remise des renseignements concernant les déclarations, les notifications relatives à l'exécution de la loi ; l'obligation de fournir des renseignements aux Conseils de finances (bureaux d'impôt) et aux Commissions de taxation et d'appel ; *l'examen dans les livres de comptes*, etc.

Telle est l'économie générale de la nouvelle loi dont nous avons résumé les principales dispositions, et qui consiste en ce que, au lieu d'un impôt général sur le revenu, le législateur distingue quatre catégories principales de revenus, auxquelles il applique des règles différentes et un taux spécial.

Quant à l'influence et aux tendances de la nouvelle législation, elle ressort des divers exposés des motifs qui ont précédé la loi et qui montrent que le Gouvernement n'a pas eu en vue d'augmenter ses revenus, mais seulement d'obtenir une répartition plus équitable de l'impôt. C'est ce que nous prouvent quelques articles introductifs de la loi.

L'article 5 considère comme revenu des impôts person-

nels directs, pour chaque année, la somme versée du 1^{er} janvier au 31 décembre. De ce revenu il reste à l'État, d'après l'art. 6 celui qui était obtenu par les lois jusqu'à-lors en vigueur, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1897, auquel il faut ajouter, pour 1898, le 2 1/2 % ; pour 1899 le 5 % de ce tribut, y compris les dépenses de taxation calculées à 1.200.000 florins. Si le produit est supérieur, des dégrèvements d'impôts seront accordés aux fonds provinciaux, savoir un dégrèvement de 10 % sur l'impôt foncier et des maisons. Le surplus, jusqu'à 3.000.000 florins sera attribué aux fonds provinciaux de sorte qu'il soit concédé aux provinces une partie des impôts réels. Les bénéfices ultérieurs seront employés de nouveau en faveur de certains contribuables. En 1909, au plus tard, le taux des impôts directs sur le revenu et le montant qui en sera attribué aux provinces seront fixés définitivement (Art. VII à X).

Toutes ces dispositions montrent la tendance de n'assigner à l'Etat que la somme qu'il aurait reçue des anciens impôts ; mais il ne faut pas oublier que la taxation peut croître parallèlement à l'augmentation de la puissance contributive du pays, ce qui démontre encore d'une manière indirecte l'intention de vouloir céder, dans un temps plus ou moins éloigné, l'impôt foncier et sur les maisons aux provinces d'une manière analogue à ce qui a eu lieu dans la réforme prussienne.

Un fait important à noter pour les contribuables, c'est que les bonifications d'impôt et les attributions locales seront accordées seulement aux provinces qui n'ajouteront pas de surtaxes à l'impôt sur le revenu.

Quant au résultat fiscal de la réforme, M. Gross pense que dans l'hypothèse la plus défavorable, elle rendra possible, dès la première année, un abaissement de 10 % sur l'impôt foncier et sur les maisons, et une attribution d'au

moins 1 400 000 florins aux provinces. Acceptons-en l'heureux augure d'une bouche aussi autorisée.

A l'occasion du budget autrichien de 1899 voici les évaluations auxquelles a donné lieu la nouvelle loi. Le revenu total de l'Autriche y est estimé à 3 milliards de florins (le florin = 2 fr. 10), y compris les revenus non soumis à l'impôt. Quant à ceux qui y sont soumis leur montant est de 1118 millions fl. répartis comme il suit :

Revenus.	Contribuables.	Revenus en millions.	Pourcentage du total.
de 600 à 1,000 florins	404,044	302,4	27,06
1,000 2,000	215,000	275	24,60
2,200 3,600	50,751	39,6	12,48
3,600 4,600	12,739	51,6	4,61
4,600 6,000	9,350	48,9	4,37
Au-dessus de 6,000	17,874	301	26,90
	709,858	1,118,5	100 (1).

Il résulte des chiffres rectificatifs publiés au commencement de 1899 que le nombre des contribuables à la fin de 1898 s'élevait à 711.519 ; le chiffre de ces contribuables avec leur famille à 1.861.894 personnes, soit 7,29 % de la population, et l'impôt perçu à 22.327.000 florins. Il y a eu 94 090 dégrèvements dus au nombre des enfants (§ 173). Le revenu total provenant de la propriété foncière bâtie et non bâtie, du commerce et de l'industrie, des salaires, appointements des rentes, intérêts et divers était estimé à 1.336.900.000 florins, dont il y a lieu de déduire 164.400.000 florins pour intérêts sur les dettes, charges

(1) Voir l'*Economiste français* du 6 mai 1899. *L'impôt personnel sur le revenu en Autriche*, par M. Raff.

durables, primes aux caisses d'assurances diverses, assurances sur la vie, etc. ; ce qui laisse 1.172.000.000 florins, et après divers dégrèvements un revenu net imposable final de 1.156.550.940 florins. Il semble donc que, dès la première année de sa mise en vigueur, la réforme fiscale autrichienne répondra aux espérances qu'on a fondées sur elle.

CHAPITRE XXII

L'IMPOT SUR LE REVENU EN ANGLETERRE ET EN ITALIE

§ I. — Angleterre.

Après avoir vu l'impôt sur le revenu considéré en bloc, comme c'est le cas pour la Prusse, la Hollande et l'Autriche, il nous reste à voir le système des impôts distincts sur chaque source de revenu, dont l'idée première vient de *l'income-tax* anglais qui est le type de ce mode de taxation. Ce système a été créé par Pitt en 1798, lors de la guerre contre la France ; il fut suspendu en 1802 puis repris en 1803 jusqu'en 1816. Enfin il fut rétabli par Robert Peel en 1842.

L'ensemble de la matière imposable est divisé en 5 cédules qui frappent les revenus suivants :

- Cédule A. Revenu des propriétaires fonciers : terres, maisons, héritages.
- | | | | |
|---|---|---|---|
| » | B | » | fermiers, c'est-à-dire sur l'occupation des terres ci-dessus. |
| » | C | » | porteurs de rentes, provenant d'intérêts, annuités, dividendes, payables au moyen d'un revenu public, y compris les rentiers de l'Etat. |

Cédule D. Revenus des industriels, commerçants et artisans comprenant l'imposition des profits annuels, gains, provenant d'un commerce, emploi, profession, métier et de tous intérêts non compris dans les cédules précédentes.

» E » des fonctionnaires et employés des administrations publiques, ainsi que des titulaires de pensions ou salaires payés par le gouvernement ou par ces administrations.

Chacune de ces cédules s'applique donc à une nature spéciale de revenus. De plus, les revenus relatifs à chaque cédule font l'objet de mesures particulières dont les principales sont les suivantes :

Pour la cédule A, la perception a lieu d'après la déclaration du contribuable qui doit faire connaître son revenu *brut* foncier, qui est celui sur lequel porte l'impôt, sans aucune déduction quelconque.

Pour la cédule B, les rôles sont établis par voie de présomption. Le fisc suppose et évalue les bénéfices des fermiers égaux à la moitié des revenus des propriétaires en Angleterre et au tiers en Ecosse et en Irlande. Le fermier, quand il y trouve son intérêt, et s'il tient ses comptes en ordre, peut demander à être transféré dans la cédule D où ses bénéfices sont discutés.

Pour les revenus de la cédule C, l'impôt est perçu par voie de retenue ; celle-ci est opérée d'office par l'administration qui effectue le payement, et est déduite du revenu des rentiers sur les fonds publics, nationaux, coloniaux et étrangers payables en Angleterre. Le montant

des taxes ainsi retenues est versé au Trésor. Pour *les revenus de la cédule D*, la perception a lieu d'après le système de la *déclaration* ; mais celle-ci ne porte que sur les *revenus nets*, attendu que la loi ne désigne sous le nom de profits du commerce et de l'industrie que « la somme qui dépasse les dépenses nécessaires pour obtenir ces profits. » Il résulte de ce système de nombreuses déductions (y compris les primes d'assurances sur la vie. (Voir ci-après.) Pour la réception et le contrôle des déclarations il existe des commissaires spéciaux, fonctionnaires ambulants qui examinent les affaires au point de vue purement administratif.

Pour *les revenus de la cédule E*, l'impôt est prélevé d'office par les administrations et retenu sur les traitements du personnel.

Ce qui caractérise l'*income-tax* c'est qu'il pèse sur tous les revenus. Les tarifs de cet impôt sont variables, suivant les besoins du Trésor, mais il est le même pour chaque cédule. Il était fixé depuis quelques années à 8 pence par livre sterling, soit 3,33 % : il a été surélevé récemment par suite de la guerre avec le Transwaal et porté à 1 schilling par livre sterling de revenu = 5 %.

Ce qu'il y a de remarquable dans le système de perception de l'*income-tax* c'est le *stoppage* c'est-à-dire « la retenue ». Ainsi pour atteindre le revenu qui frappe les coupons de titres le fisc s'adresse à la banque chargée d'en effectuer le paiement. Si, au contraire, il s'agit d'atteindre le revenu soit du propriétaire foncier, soit du créancier hypothécaire, le fisc s'adresse au locataire, à l'occupant de la maison ou du fonds. A ce point de vue on peut dire que l'impôt est plutôt *réel* que personnel, car le fisc ne s'inquiète pas de savoir qui est son débiteur. C'est le fait seul d'avoir des coupons à encaisser, une maison ou un fonds qui donne lieu à l'impôt. Il y a lieu en outre de

remarquer que le fisc en frappant ainsi directement le revenu sans que celui-ci passe par plusieurs mains économise le temps, les ennuis et l'argent. Ce système offre, de plus, un sérieux avantage, celui de tenir secrètes, tout au moins dans une mesure assez large, les situations personnelles et par suite d'empêcher la divulgation du montant du revenu total. On ne demande rien, autant que faire se peut, au contribuable au sujet du secret de ses affaires; mais il est autorisé (et même tenu) de faire connaître l'état exact de sa fortune dans le cas où il désire bénéficier des exemptions ou modérations d'impôt qu'il nous reste à voir brièvement.

L'assiette de l'*income-tax* a été l'objet de nombreuses modifications; la dernière date de 1876. Depuis cette époque tous les revenus au-dessous de 160 £ (4000 fr.) sont exemptés d'impôt; de plus, pour les revenus compris entre 160 £ (4,000 fr. et 10,000 fr. 400 £) les 4 premiers 1,000 fr. 160 £ sont également exemptés. Les revenus de plus de 400 £ (10,000 fr.) et de moins de 500 £ (12,500 fr.) jouissent d'une déduction de 100 £. Telles sont les déductions et exemptions générales accordées aux contribuables dont le revenu est inférieur à 500 £ (12,500 fr.).

Il existe en outre une déduction *spéciale* accordée à tout contribuable, quel que soit son revenu ayant contracté une assurance-vie. Il peut faire déduire du montant du revenu total la prime annuelle de l'assurance, mais cette réduction ne peut excéder le sixième du revenu total. Elle n'est jamais accordée d'office et doit toujours être demandée. Elle peut être obtenue par toute personne ayant contracté sur sa tête ou sur celle de sa femme une assurance sur la vie, ou une annuité différée, pourvu que les primes payées pour ces assurances ne soient pas consenties pour une période inférieure à 3 mois. Mais cette condition en

suffit pas, à elle seule, pour obtenir la réduction ; il faut en outre fournir les renseignements concernant le détail de ses revenus, de façon à en indiquer l'importance et la provenance ; puis le nom de la compagnie qui l'assure, ainsi que le montant de la prime et l'époque des paiements, le tout corroboré par les récépissés des primes.

Cependant la réduction est limitée comme on l'a vu plus haut et ne peut avoir pour effet de motiver l'exemption totale ou la réduction des droits lorsque par suite de son application le revenu du déclarant est abaissé au-dessous de 160£, ou de 400£ ou de 500£, conformément au traitement de faveur accordé par la loi aux faibles revenus. Ainsi, si nous supposons le cas d'une personne ayant un revenu annuel de 520£ et payant chaque année 40£ à une compagnie d'assurances, cette personne n'aura pas droit à la déduction accordée aux contribuables dont le revenu est inférieur à 500£, autrement par suite de la déduction résultant de la prime d'assurance le revenu imposable tomberait d'abord à 480£ par suite de la réduction de 40£. Il serait abaissé de 380£, tandis que par suite de la restriction sus mentionnée, elle restera imposable sur un revenu de 480£. On comprend très bien la limitation fixée par la loi ; si elle n'existait pas le moyen d'échapper à l'impôt serait trop facile. Notons à ce point de vue spécial que la loi anglaise est beaucoup plus libérale que les nouvelles législations prussienne, hollandaise et autrichienne, puisque la limite de la déduction, variant en fonction de chaque revenu individuel, ne constitue aucun obstacle au développement de l'assurance (1).

L'income-tax qui s'est acclimaté en Angleterre y fonc-

(1) Voir dans le *Moniteur des intérêts matériels* du 10 avril 1898, l'intéressant article de M. Van der Smissen, *Les réductions d'impôt en faveur de l'assurance-vie*.

tionne bien par suite de nombreuses causes d'exemptions dont profitent beaucoup d'habitants. Il n'est cependant pas sans donner lieu à des critiques assez vives. Celles-ci portent moins sur l'impôt lui-même, dont le principe est généralement adopté, que sur la difficulté que l'on rencontre à faire valoir son droit à l'exemption. On doit se soumettre à des formalités minutieuses, fournir des exposés détaillés présentés dans les conditions réglementaires, ce qui exige le concours d'un homme de loi dont la rémunération dépasserait fréquemment l'importance de la somme litigieuse, ce qui fait qu'on préfère se soumettre aux exigences discutables du fisc. De plus, quand le droit est établi, il faut attendre un temps considérable pour obtenir le remboursement de l'impôt ou de la partie que l'on a dû d'abord payer indûment, avant toute réclamation.

Un point faible dans *l'income-tax*, c'est la difficulté de la fixation des revenus industriels, ainsi qu'il résulte d'un rapport déjà ancien des commissaires du revenu intérieur (*inland revenue*). Ces fonctionnaires signalaient les dissimulations considérables, par suite de déclarations frauduleuses, qui se produisent sur la cédula D. Ces abus sont constants et ce qui le prouve ce sont les restitutions anonymes au Trésor que font certains contribuables et qui se sont élevées parfois pour une seule personne à 10 000 £ (250 000 fr.) et même pour une autre à 13 000 £ (325 000 fr.). C'est surtout à l'occasion de demandes d'indemnités par suite d'expropriations que les fraudes ont pu être découvertes. Sur deux cents demandes examinées, quatre-vingts surcharges d'impôts furent acceptées par les intéressés; leurs déclarations antérieures pour *l'income-tax* n'auraient été que de 73 643 £ (1 841 075 fr.) tandis que les revenus déclarés en vue de l'expropriation

et exacts s'élevaient à 171 371 £ (4 284 275 fr.) soit un excédent de 97 728 £ (2 443 200 fr.). Il résulte des enquêtes des agents de *l'income-tax* que 40 % des contribuables, tant particuliers que grandes compagnies et banques, ont fait des déclarations inférieures à leur revenu réel. Cette fraude ne se produit d'ailleurs que pour les revenus commerciaux et industriels; car, au contraire, *l'income-tax* sur les terres, les maisons, les dividendes de fonds publics, les traitements et les pensions est perçu très exactement jusqu'au dernier penny.

§ II. — Italie

IMPÔT SUR LA RICHESSE MOBILIÈRE (1)

En Italie le système des impôts directs comprend trois impôts réels (ou objectifs) : 1° sur les terrains non bâtis; 2° sur les propriétés bâties; 3° sur le revenu de la fortune mobilière, ou plus exactement sur le revenu produit par les capitaux mobiliers et par l'activité personnelle. En principe ces impôts s'appliquent à tous les revenus (mobiliers et immobiliers); mais en fait un grand nombre de ces revenus y échappent ou ne sont qu'insuffisamment taxés.

Pour juger de l'importance relative des divers impôts dont il s'agit, il suffit de constater que pendant l'exercice 1895-96, l'impôt sur la propriété bâtie a rapporté à l'Etat 88 millions; celui sur les propriétés non bâties 106 millions, et enfin l'impôt sur la richesse mobilière 289 mil-

(1) *L'Impôt sur les revenus de la richesse mobilière en Italie*, par M. le professeur R. Della Volta, traduction de M. Baudouin-Bugnet, juge d'instruction à Melun. *Revue de droit public et de la science politique*, septembre-octobre 1897.

lions. Ce chiffre montre l'importance de ce dernier impôt et l'intérêt que présente son étude.

Antécédents et historique de l'impôt sur les revenus de la richesse mobilière. — Antérieurement à la constitution de l'unité italienne, les revenus mobiliers étaient soumis à l'impôt dans les divers Etats d'une manière très variable, frappant tantôt les revenus des traitements publics, tantôt les bénéfices commerciaux, industriels et professionnels, auxquels il faut ajouter l'impôt personnel. L'ensemble de ces divers impôts donnait en 1860 une recette de 22 500 000 fr.

L'impôt actuel sur la richesse mobilière date de la loi du 14 juillet 1864 qui remplaça les diverses taxes antérieures sur le revenu mobilier. Au début le nouvel impôt fut de répartition et la somme à fournir fut fixée à 30 millions à répartir dans tout le royaume suivant les diverses provinces. C'était le meilleur procédé pour obtenir un rendement fixe.

Pour déterminer la part afférente à chaque province, on tint compte des données suivantes : *a)* le montant de l'impôt foncier ; *b)* le chiffre de la population ; *c)* la somme des traitements payés par l'Etat ; *d)* les dividendes des sociétés commerciales ; *e)* le montant des recouvrements des droits du domaine et des droits maritimes, postaux et télégraphiques perçus en 1863 ; *f)* les recettes des droits d'enregistrement et de timbre et le développement des chemins de fer en exploitation. Dès 1865, le contingent fut porté de 30 à 66 millions et le mode de répartition modifié ; le tiers seulement (22 millions) de l'impôt fut prélevé d'après les données indiquées ci-dessus, et les 44 autres millions furent perçus sur les revenus imposables supérieurs à 250 fr.

Ce qui caractérise la loi de 1864, c'est l'introduction du

mode de discrimination frappant dans une mesure différente les revenus, suivant leur source, dans les proportions suivantes :

les revenus provenant d'un capital étaient frappés pour leur montant total ;
» » du travail et du capital (revenus commerciaux et
» » industriels) pour les 6/8.
» » du travail seul pour les 5/8.

Pour déterminer le *revenu net* industriel, ou défalquait certaines dépenses des frais généraux ainsi que les intérêts ou annuités hypothécaires, mais s'appliquant uniquement aux capitaux réunis au début de l'entreprise.

Ce système de répartition fut, dès 1866, remplacé par celui de la quotité et le taux de l'impôt fut fixé à 8 %. Le recouvrement a lieu au moyen de retenues en ce qui concerne les traitements et les pensions ; l'avance est faite par les compagnies en ce qui touche les traitements et dividendes qu'elles distribuent. La loi supprime la taxe personnelle inférieure à 2 fr. à laquelle étaient soumis les contribuables ayant un revenu imposable inférieur à 250 fr., sauf pour ceux provenant du capital, avec réduction du taux à 4 % pour les revenus de 250 à 350 fr. L'évaluation des revenus fut confiée à des commissions mixtes formées de membres élus par le Conseil municipal et d'employés du gouvernement. Enfin limitation à 50 % de l'impôt d'Etat des surtaxes autorisées au profit des provinces et des communes.

La loi du 28 mai 1867 déclare que l'impôt doit être proportionné aux revenus de l'année précédente, le silence tenant lieu de déclaration. Cette même loi élève à 400 fr. le minimum de revenu imposable, sauf ceux provenant du capital.

La loi du 7 juillet 1868 établit l'impôt sur la « richesse

mobile » sur les titres de la dette publique, perçu au moment du paiement des intérêts.

A partir de 1871, le taux de l'impôt fut porté à 13,20 % ; mais par contre on enleva aux communes la faculté d'établir des surtaxes sur cet impôt ; de plus les commissions dans lesquelles les agents de l'Etat formaient la majorité eurent le droit d'augmenter les revenus fixés par le fisc ; on créa une catégorie spéciale applicable aux revenus provenant des pensions, rentes viagères et traitements payés par l'Etat, les départements et les communes qui furent imposés pour les 4/8 de leur montant.

La loi, souvent remaniée, telle qu'elle fonctionna jusqu'à la réforme de 1877, donna lieu à de nombreuses protestations, tenant à l'assiette et à la perception essentiellement variables de l'impôt.

Organisation actuelle (1). — *Assiette de l'impôt*. — Sont imposables les revenus mobiliers possédés dans le royaume par tout citoyen italien et par tout étranger y demeurant. Les revenus imposés sont :

a.) Les revenus inscrits dans les bureaux des hypothèques, ainsi que ceux résultant d'un acte public nominatif passé en Italie ;

b.) Les traitements, pensions, annuités et dividendes payés pour le compte de l'Etat, des provinces, communes, établissements publics, sociétés commerciales, industrielles, d'assurances, ayant leur siège en Italie.

c.) Les revenus des bénéfices ecclésiastiques.

d.) Les revenus provenant d'industrie, commerce, emplois et professions exercés dans le royaume ;

e.) Les revenus casuels produits par des dons payés pour l'exercice d'un office ou d'un ministère quelconque.

(1) Voir *Revue de la législation étrangère*, 1878, p. 319 et suiv.

f.) Et en général tous les revenus non fonciers, dont la source se trouve en Italie.

Ces revenus sont divisés en cédulas d'après leur origine :

La cédula A comprend les revenus provenant du capital.

La cédula B comprend les revenus industriels et commerciaux produits par le concours simultané du capital et du travail ;

La cédula C comprend les revenus provenant du travail seul, tels que ceux d'un art, d'un métier ou d'une profession, ainsi que les pensions, rentes viagères, etc.

La cédula D comprend les traitements ou pensions payés par l'Etat, les provinces et les communes.

Il y a intérêt à distinguer le revenu *brut*, le revenu *net* et le revenu *imposable*. Le revenu *brut* est celui que le contribuable retire soit du capital ou du travail considérés isolément, soit de leur réunion. La détermination en est très difficile et est le principal écueil de l'impôt. Pour la détermination du revenu *net*, la loi indique les dépenses et les charges à retrancher du revenu *net*. Pour le revenu *imposable* la loi le détermine d'après le revenu *net*, suivant les cédulas.

Tandis que la détermination des revenus des cédulas A et D est facile, il en est autrement pour ceux des cédulas B et C, où la fraude et la dissimulation peuvent se produire plus aisément. C'est là le véritable terrain de la lutte entre les contribuables et le fisc.

Le contribuable doit faire la déclaration du montant *brut* de ses revenus non fonciers, en mentionnant les réductions et exemptions légales.

En ce qui concerne les revenus industriels, la déduction s'applique aux frais de fabrication tels que achats de matières brutes, entretien de l'outillage, salaires des

ouvriers, loyers des locaux et autres dépenses de frais généraux.

Tel est le procédé employé pour obtenir le *revenu net*. Il laisse fort à désirer au point de vue scientifique et a donné lieu à d'assez nombreuses critiques. Ainsi que l'a fait remarquer M. Alessia, aucune espèce de revenu ne devrait être taxée sur le revenu brut ; on devrait, au contraire, en déduire dans une certaine proportion les éléments ayant servi à le produire. Dans cet ordre d'idées les rentes perpétuelles et les pensions viagères ne devraient pas être imposées pour la partie représentant un capital ou autre chose d'équivalent... ; dans le calcul des bénéfices industriels et commerciaux il faudrait tenir compte des fonds de roulement et des dépenses d'amortissement, ainsi que des sommes particulières destinées à couvrir les risques spéciaux variables selon chaque industrie.

En ce qui concerne la détermination des revenus *imposables*, le système de la discrimination a été adopté afin de ménager les revenus provenant du travail. D'après la loi du 22 juillet 1894, les revenus provenant du capital seul, et ceux dans lesquels l'impôt peut se percevoir par retenues lors du paiement (tels que intérêts et primes des emprunts publics, titres au porteur à intérêt fixe ; intérêts des obligations des sociétés jouissant de garanties ou de subventions de l'Etat, primes des loteries de toute espèce), tous ces revenus sont taxés pour leur valeur intégrale et sans aucune réduction ; ils figurent à la cédule A¹.

Quant aux autres revenus, provenant également du capital seul, mais résultant de prêts hypothécaires ou d'autres contrats, prêts verbaux constatés, etc., ils sont réduits aux 30/40 de leur valeur totale, c'est-à-dire que sur un revenu effectif de 100, le revenu imposable est

de 75, soit les $\frac{3}{4}$. Ces revenus imposables par rôles nominatifs forment la cédule A¹.

Pour les revenus mixtes, provenant du capital et du travail, c'est-à-dire de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, et appartenant à la cédule B, ils sont réduits aux $\frac{20}{40}$, soit à la moitié.

Au sujet des revenus provenant du seul travail de l'homme, sans emploi de capital, tels que les revenus professionnels et les traitements, de même que ceux qui ne proviennent ni du travail ni du capital (rentes viagères, pensions, secours et autres semblables, bénéfices occasionnels résultant d'un service quelconque) ils rentrent dans la catégorie C et sont réduits aux $\frac{18}{40}$ soit 45 %.

Enfin les revenus provenant de traitements, pensions, revenus en nature ou en argent payés par l'Etat, les provinces et les communes, salaires quotidiens des ouvriers des établissements de l'Etat, secours non périodiques, gratifications extraordinaires et autres émoluments précaires formant la cédule D, sont réduits aux $\frac{15}{40}$, de sorte que 100 fr. de revenu effectif ne comptent que pour 37,50 de revenu imposable.

De plus, le revenu imposable n'est pas toujours imposé ou bien ne l'est pas pour sa valeur intégrale. C'est ainsi que, sauf les revenus des cédules A¹ et A² qui sont toujours frappés, même s'ils ne dépassent pas les 400 fr. imposables, les revenus des trois autres cédules B C D ne sont frappés qu'au delà de 400 fr. Les revenus des cédules B et C compris entre 400 et au-dessous de 800 fr. jouissent d'une réduction de 250 fr. s'ils sont compris entre 400 et 500 fr. ; de 200 fr. entre 500 et 600 fr. ; de 150 fr. pour ceux de 600 fr. à 700 fr. ; et de 100 fr. pour ceux de 700 à 800 fr.

Les revenus de la cédule D, traitements, bénéficient

d'une réduction de 100 fr. pour ceux compris entre 400 et 500 fr. De plus ces réductions et exemptions doivent être calculées d'après les réductions du revenu effectif au revenu imposable, de sorte qu'il faut ramener à 6/8 les revenus de la cédule B, à 5/8 ceux de la cédule C, et à 4/8 ceux de la cédule D. Le revenu *net minimum* de la

catégorie B est de 533'40	qui transformés en revenu imposable donnent	400'05
celui de la	» C 640 10	» » 400 05
	» D 810 10	» » 400 05

Le taux général de l'impôt sur la richesse mobilière est uniformément de 20 % (loi du 22 juillet 1894). Mais en tenant compte de la transformation des revenus en revenus imposables, les taux *réels* sont ceux indiqués dans le tableau ci-dessous où figurent les tarifs antérieurs et les tarifs actuels.

Cédules	Quote-part taxée	Taux % d'après les lois		Augmentation
		24 août 1877	22 juillet 1894	
A	»	13,20	20	6,80 %
A ²	»	13,20	15	1,80 »
B	6/8	9,90	10	0,10 »
C	5/8	8,25	9	0,75 »
D	4/8	6,60	7,50	0,90 »

Ces taux sont excessifs, et c'est à leur exagération qu'on peut imputer ce fait que les revenus des catégories B et C comme revenus effectifs ou nets sont notablement au-dessous de leur montant réel. On s'en rend compte en consultant la publication du rôle comprenant les revenus imposables de 10,000 fr. et au-dessus, publié en 1889, et correspondant pour la cédule B aux 6/8 et pour la cédule C aux 5/8. Cette statistique ne comprenait pour

tout le royaume que 31 personnes exerçant diverses professions et 1312 commerçants, industriels et sociétés payant sur un chiffre de revenu imposable de 10 000 fr. et au-dessus. Les 31 professionnels comprenaient 8 avocats, 3 notaires, 11 intermédiaires commissionnaires et représentants, 2 médecins, 2 artistes lyriques, 2 employés, 1 dentiste, 1 compositeur de musique (Verdi) et 1 sculpteur architecte. Le nombre restreint des revenus de cette valeur est une preuve évidente de l'insuffisance du revenu imposé et de la fraude dans les déclarations des contribuables, qui se produit aussi bien chez ceux ayant un fort revenu que chez ceux n'en ayant qu'un faible.

La fixation des revenus des cédules A¹ et A² est relativement facile ; mais il n'en est pas de même pour les revenus des catégories B et C qui donnent lieu à de nombreuses contestations entre les contribuables et le fisc. Ces difficultés se présentent lors des révisions biennales et ont eu pour conséquence dans certaines provinces, lors de la révision de 1897, la fermeture d'établissements industriels dont les propriétaires refusaient d'accepter les évaluations des employés du fisc, concernant le produit et le bénéfice net que peuvent donner les éléments constitutifs de fabrication (par exemple métiers à tisser, etc.) Par suite des graves inconvénients que présentent pour l'industrie de telles interruptions de fabrication, on propose d'espacer davantage les révisions et de ne les faire que tous les 4 ou 5 ans.

La difficulté de la fixation des revenus industriels n'est pas du reste particulière à l'Italie ; on trouve des faits analogues en Angleterre, ainsi qu'il résulte du rapport des commissaires du revenu intérieur *inland revenue*, sur les revenus de la cédule D de *l'income-tax* correspondant aux cédules B et C italiennes. (Voir ci-dessus : Angle-

terre). Si de pareilles fraudes peuvent se produire en Angleterre où le pays est très riche, le taux de *l'income-tax* peu élevé, et où les exemptions et réductions d'impôt sont bien supérieures à celles consenties en Italie, on peut se rendre compte du degré de sincérité des déclarations des revenus des cédules B et C dans ce dernier pays.

Perception. — L'impôt sur la richesse mobilière est perçu au moyen de retenues et de rôles nominatifs. La retenue est opérée directement par l'Etat au moment du paiement à ses créanciers en leur qualité de fonctionnaires, rentiers, emprunteurs, tant en Italie qu'à l'étranger. Quant aux autres revenus, l'impôt est prélevé au moyen de rôles nominatifs d'après les déclarations des contribuables ou à défaut d'après des évaluations d'office. De plus, un autre mode de recouvrement est employé pour certains revenus déterminés, tels que traitements, pensions et rentes payés par les provinces, communes, personnes morales, sociétés commerciales, industriels, commerçants, artistes, ainsi que pour les intérêts des dettes et obligations des autorités et personnes ci-dessus désignées. Ces revenus figurent sur les rôles non pas au nom des personnes qui en sont créancières, mais au contraire au nom des débiteurs de ces revenus : provinces, communes, sociétés, etc, qui sont obligées de payer l'impôt, sauf à s'en rembourser au moyen d'une retenue opérée sur les traitements, rentes, primes, etc. Il en est de même pour les revenus des métairies ; l'impôt dû par le colon métayer est évalué à 5 % du principal de l'impôt foncier d'Etat établi sur la propriété, pourvu que cet impôt soit supérieur à 50 fr. par an, sinon le revenu du métayer est exempté. La taxe est avancée par le propriétaire, sauf son recours contre le métayer.

Recours. — Les contestations concernant la fixation des revenus par voie de rôles sont de la compétence des commissions administratives cantonales. L'appel contre leurs décisions est porté devant une commission provinciale, et les recours contre les décisions de ces dernières concernant l'application de la loi (et non l'estimation du revenu imposable) sont portés devant une commission centrale nommée par le ministre des finances et enfin les recours contre les décisions de cette dernière commission sont portés devant l'autorité judiciaire.

Résultats financiers. — Pendant la période 1876-1894, où le taux de l'impôt était de 13,20 %, il a rapporté au Trésor, pour la partie perçue au moyen de rôles, un produit variant de 707 millions 5, minimum en 1880, à 921 millions 5, maximum en 1894. Pour cette dernière année le montant des revenus nets fixés par les agents du fisc s'élevaient à 1252257484 fr. se répartissant de la manière suivante d'après les diverses catégories de contribuables :

Cédule A	392,677,217
B	547,644,847
C	213,380,575
D	98,554,845

Quant à l'impôt perçu au moyen de retenues, les revenus auxquels il s'applique sont évalués à 1 milliard de fr. dont 600 millions pour les dettes de l'Etat, 350 millions pour traitements, pensions et rentes payés par l'Etat et 50 millions pour traitements et salaires des compagnies de chemins de fer. Ici l'augmentation de l'impôt provient de l'augmentation constante des dettes de l'Etat et des dépenses pour les traitements et pen-

sions des fonctionnaires. De 1876 à 1895 l'impôt a plus que doublé, tant par suite d'une fixation plus exacte des revenus que de leur augmentation et de celle du taux de l'impôt de 8 à 20 %₀, passant de 140 millions (1871) à 287 millions 3 (1895). L'exercice 1894-95 a notamment présenté un excédent de produit de 53 millions sur le précédent, dû en partie à l'augmentation du taux de taxation résultant de la loi du 22 juillet 1894.

Détermination de la matière imposable. Confection des rôles nominatifs. — On a vu que lorsque l'impôt n'est pas perçu par voie de retenue, il l'est au moyen de rôles nominatifs. La liste des contribuables est préparée et révisée par les commissions communales et transmise aux agents des contributions directes qui, sous la direction de leurs chefs, sont chargés d'établir l'assiette de l'impôt. L'agent complète la liste, s'il y a lieu, et l'envoie au maire avec les formules de déclarations qui sont distribuées aux contribuables inscrits pour la première fois, la déclaration n'ayant lieu que tous les 2 ans pour les autres (sauf pour les revenus fixes provenant de capitaux qui doivent être déclarés tous les ans). La déclaration du contribuable fait connaître outre les noms, etc., le montant de ses revenus bruts et nets par cédule.

L'agent des contributions directes *examine et rectifie les déclarations* et procède ensuite à la *détermination* des revenus *imposables* et prévient les intéressés des rectifications qu'il a faites. Ceux qui n'ont pas fait de déclaration sont imposés d'office et avisés du revenu qui leur est assigné.

L'art. 37 de la loi du 24 août 1877 confère à l'agent du fisc le droit : — de réquérir des officiers publics les extraits de documents dont il a besoin ; — de citer les contribuables à comparaître pour fournir telles explications ou telles preuves que de besoin ; — d'avoir accès dans les

locaux affectés à l'exercice des commerces et industries ; — de citer à comparaître toutes personnes pouvant fournir des renseignements relatifs à l'assiette de l'impôt ; — de compulser les livres des compagnies et sociétés anonymes, de se faire représenter les titres des revenus déclarés, de prendre en considération la valeur locative de l'habitation des contribuables.

Une fois les revenus imposables déterminés par l'agent du fisc, les imposés des cédules B et C sont inscrits sur un tableau spécial, indiquant le revenu, qui est transmis au maire et *publié* par le dépôt fait à la mairie pendant 20 jours où *tout le monde peut en prendre connaissance*. Ce premier travail de l'agent n'est qu'une évaluation provisoire qui ne devient définitive que par le consentement tacite du contribuable qui ne réclame point. S'il réclame, la difficulté peut être résolue par un accord amiable entre le contribuable et l'agent, constaté au moyen d'une déclaration signée des deux. Au cas où l'entente est impossible, le contribuable a le droit de réclamer par voie administrative ou judiciaire. Au point de vue de la compétence, les commissions administratives connaissent des questions de fait, et les autorités judiciaires des questions de droit, telles que l'observation des formalités, l'application des principes posés par la loi concernant la taxe, la distinction des diverses catégories de revenus, et autres questions analogues.

Conclusion. — L'impôt sur la richesse mobilière est un des plus productifs. Il existe depuis 36 ans et est admis par le pays qui en accepte le principe, mais en critique l'application, et surtout l'élévation du taux et l'insuffisance des dégrèvements. De plus, cet impôt laisse à désirer au point de vue de l'incidence, par les entraves qu'il apporte au développement commercial et industriel

du pays. Il semble que la vraie réforme devrait consister à abaisser fortement le taux de l'impôt et à procéder à une fixation plus exacte des revenus. A cet égard, la séparation des divers impôts dont l'ensemble constitue l'impôt sur la richesse mobilière pourrait être utile, attendu que la nature différente des revenus veut qu'ils soient traités différemment. Les enseignements de la science des finances ainsi que l'expérience de quelques pays peuvent fournir d'utiles indications à *condition de tenir compte des influences de milieu*, et comme le dit M. le professeur Della Volta « si on ne peut espérer de vaincre toutes les difficultés qu'oppose toujours la matière des impôts à l'application absolue du principe de justice, on peut du moins chercher à s'approcher le plus possible d'un état de choses qui n'en soit pas sa négation. »

Contestations entre les contribuables et le fisc (1). — Bien qu'elles se produisent partout où existe l'impôt sur le revenu, nulle part elles n'atteignent la même intensité qu'en Italie où l'agent du fisc détermine seul le revenu à l'aide des déclarations du contribuable et des renseignements qu'il peut se procurer. C'est là un inconvénient parce que ces agents ont une tendance à transformer l'impôt spécial sur les revenus mobiliers en un impôt général sur le revenu total ; par suite, ils attribuent aux contribuables un revenu hypothétique, comptant bien abaisser leur évaluation à un chiffre donné après arrangement. Quant au contribuable qui se voit inscrit sur le tableau pour un chiffre de beaucoup supérieur à celui antérieurement fixé, il se plaint de l'agent du fisc et du gouvernement ;

(1) Lettre du professeur Della Volta au directeur de la *Nazione* sur la détermination rationnelle du chiffre de revenu déclaré, en date du 15 octobre 1897.

parfois, s'il est habile, il peut arriver à une transaction avec l'agent, système déplorable qui permet de mettre en doute l'exactitude de la première évaluation, et de considérer comme arbitraire la diminution accordée au contribuable.

Il arrive aussi que le contribuable, dans la crainte de nepas aboutir à un arrangement acceptable, met en mouvement les gros bonnets de la politique, de l'administration, du commerce, etc., pour obtenir l'intervention du ministre auprès des agents, ce qui aboutit à un marchandage des impôts spécial à l'Italie, et dont M. Della Volta cite plusieurs exemples. Le même auteur voudrait voir substituer à l'agent de l'Etat qui reçoit les déclarations et fixe les revenus, une commission *ad hoc*, nommée partie par l'administration et partie par les représentants des corps élus (conseils municipaux et provinciaux) ainsi que cela a lieu dans les pays d'Europe où l'impôt sur le revenu est appliqué, les Etats allemands, les Cantons suisses, la Hollande et l'Autriche. Presque partout, nous l'avons vu en résumant la législation de ces divers pays, on trouve des commissions pour la fixation des revenus. La première comprend le conseil communal qui établit la liste de tous les contribuables avec le revenu présumé de chacun. Cette liste est transmise à une deuxième commission, celle d'évaluation préalable des revenus, qui fonctionne pour une commune ou un groupe de communes ; elle est formée de membres nommés partie par le Conseil communal et partie par l'administration des finances. Cette dernière commission fixe définitivement le chiffre du revenu présumé à inscrire au rôle. Nous avons vu que le contribuable peut toujours interjeter appel auprès de la commission des recours. Dans ce système, les rôles sont dressés après mûr examen des trois commissions,

tandis qu'en Italie ils le sont d'après les instructions ministérielles souvent contradictoires. Tandis qu'en Prusse les membres des commissions étant de la localité ont toutes facilités pour se renseigner réciproquement, en Italie, l'agent est souvent étranger à la commune et, ou bien accepte le jugement d'autrui, ou bien procède d'après des principes absolus qui n'ont qu'un rapport indirect avec la réalité des faits. On pourrait, d'après le professeur Della Volta, confier en Italie la détermination des revenus et la révision des rôles aux commissions cantonales, sauf le droit de recours ouvert aux inspecteurs des contributions directes ainsi qu'aux contribuables auprès des commissions d'appel. Ce serait, pense-t-il, le moyen de faire cesser les marchandages actuels, et de répartir équitablement un impôt qui, par lui-même, se rapproche mieux que tous les autres de la justice distributive.

§ III. — Projets de réforme italiens.

La loi de 1894 a eu pour but unique l'augmentation du produit de l'impôt par l'élévation du taux. Actuellement on veut modifier quelques dispositions de la loi, dans le but de favoriser le développement agricole et industriel. Le projet de réforme est dû à M. le ministre Branca. Il propose ; 1^o de fixer le revenu tous les 4 ans au lieu de tous les 2 ans, comme cela a lieu actuellement, afin de troubler moins souvent le contribuable et de donner plus d'efficacité à l'action de l'administration ; 2^o d'exempter de l'impôt sur la fortune mobilière pendant 3 ans les industries nouvellement fondées, et pendant 6 ans celles fabriquant des produits nouveaux (jusqu'alors non fabri-

qués dans le royaume) afin de favoriser l'esprit d'invention et de ne pas mettre obstacle à la réalisation des nouvelles découvertes ; 3° d'exempter certains revenus ayant un caractère agricole, bien que la transformation industrielle des produits du fonds concoure à leur formation. A citer entre autres dispositions importantes du projet celle qui retranche du revenu industriel une somme représentant l'amortissement des frais de premier établissement en instruments et matériel.

Projet d'impôt général sur le revenu de M. Giolitti (1). Dans le projet présenté par M. Giolitti en 1893, il s'agissait d'établir un impôt personnel sur le revenu total de chaque contribuable formé de l'ensemble de ses divers revenus atteignant 5 000 fr., défalcation faite des dettes et impôts qui le grèvent, suivant la classification ci-après :

1 ^{re} cl.	revenus de	5 000 à	10 000 fr.	au taux de	1 %.
2 ^e	»	10 000 à	20 000	»	2 »
3 ^e	»	20 000 à	50 000	»	3 »
4 ^e	»	50 000 à	100 000	»	4 »
5 ^e	»	100 000 et au-dessus		»	5 »

Le revenu global était formé par les revenus des propriétés bâties et non bâties et ceux de la fortune mobilière, comprenant les intérêts de la dette publique, intérêts et dividendes des actions, des obligations commerciales et industrielles, ainsi que des dépôts et comptes courants dans les établissements de crédit, banques et caisses d'épargne. Les traitements, pensions, rentes viagères et annuités généralement quelconques à la charge soit de l'Etat, des personnes morales ou des collectivités. Le re-

(1) Voir l'article déjà cité de M. le professeur Della Volta.

venu global ainsi obtenu devait être diminué des impôts et des charges qu'il avait à supporter et n'être imposable qu'au-dessus de 5 000 fr. Ce projet ne fut même pas discuté, mais il eût pu difficilement être adopté : 1° parce qu'il constituait une surcharge pour des revenus déjà lourdement imposés; 2° parce qu'il appliquait directement le système de la progression; de sorte qu'au lieu d'être un impôt de compensation, il constituait en fait une aggravation des impôts qui frappent déjà séparément les divers revenus fonciers et mobiliers, et eût pesé également sur chacune de ces deux formes de la richesse, sans considérer que l'impôt direct doit être établi non seulement d'après le chiffre de la richesse, aspect *quantitatif*.) mais encore par rapport à la puissance économique de ces diverses sources de richesses (aspect *qualitatif*).

Projet d'impôt général sur le revenu global de M. Sonnino (1).

Ce projet prenait pour base le loyer. Le revenu net de chaque contribuable était présumé égal au chiffre de la dépense consacrée au loyer, multiplié par un coefficient croissant en raison de la population de la commune et du chiffre du loyer. On retranchait de tout revenu global 1 500 fr. exemptés de tout impôt. Le taux était fixé à 1 % pour le revenu global supérieur à 1 500 fr. et inférieur à 4 000 fr. et à 1 15 % pour les revenus supérieurs à 4 000. On peut douter que la base de cet impôt eût été bien choisie, et il importe d'examiner la valeur de la règle qui considère le loyer comme un indice précis de revenu.

Au point de vue de la fixation du revenu, on pouvait

(1) Voir l'article de M. Della Volta, traduit par M. Baudouin-Bugnet, *supra*,

employer deux systèmes : celui de la déclaration directe qui eût fait ressembler le nouvel impôt à un impôt de superposition à ceux frappant déjà les divers revenus, et le système de la *déclaration indirecte* ou par *signes extérieurs*, « de sorte que, suivant l'expression de M. Sonnino, au lieu de puiser le revenu global à la source même qui lui donnait naissance, on en présumait indirectement le montant en s'attachant aux symptômes extérieurs de la dépense ». Le ministre choisissait le loyer qui, à son avis, réunissait trois caractères essentiels : 1^o universalité du besoin auquel il répond ; 2^o rapport constant avec les ressources de celui qui dépense ; 3^o facilité de constatation. Partant de ces données et après avoir fixé le rapport entre le loyer et le revenu global, il croyait facile de calculer les charges qui grevaient celui-ci, et qu'il voulait retrancher de la masse imposable.

Mais pour que le loyer pût servir de base au calcul du revenu total, il faudrait qu'il y eût entre ces deux termes un rapport constant, suivant les diverses classes de revenu, qui est loin d'exister. L'idée de la dépense du loyer, considérée comme indice du revenu a été acceptée par de nombreux économistes, notamment Stuart-Mill et M. Paul Leroy-Beaulieu (*Science des finances*, liv. I, chap. VIII). Il reste à voir si la valeur locative est un indice certain du revenu imposable, ou bien si celui-ci peut se déterminer à l'aide d'un critérium sûr basé sur le chiffre du loyer.

On peut trouver à cet égard des données intéressantes dans une publication de la direction générale de la statistique d'Italie (Renseignements sur les conditions démographiques, etc, Rome 1893) au sujet des loyers dans différentes villes d'Europe de 1838 à 1891. Ce tableau qui s'applique au loyer d'un appartement non meublé de

6 pièces, montre de très grandes différences dans les prix des loyers d'une ville à l'autre et dans la même ville, ou dans les villes ayant à peu près le même nombre d'habitants. Il n'est donc pas possible de mettre sur le même pied d'égalité des contribuables de deux villes ayant une population presque égale, si le prix des logements y est très sensiblement différent. Tel est le cas pour Venise et Bologne, bien que dans la première les loyers soient plus élevés. De plus, Catane, qui a une population moindre, a des loyers doubles de ceux de Bologne. Or ces trois villes ayant moins de 200,000 habitants appartiendraient, (d'après le projet Sonnino) à la même classe, et par suite le revenu des contribuables y serait calculé d'après les mêmes coefficients affectés au prix du loyer. D'un autre côté, Naples, Palerme, Turin et Gênes ayant plus de 200,000 habitants passeraient dans la même classe que Rome et Milan, alors que les loyers à Palerme et à Turin sont presque moitié de ceux de Rome et de Naples. D'après M. Della Volta, il y a dans le prix des logements une partie indépendante de notre volonté et n'ayant aucun rapport avec le revenu disponible; elle dépend de la situation démographique et édilitaire de la ville qu'on habite.

Enfin, dans la même localité, les prix des loyers diffèrent parfois considérablement même pour des appartements semblables. Ces différences tiennent à leur situation vis-à-vis du centre, à la salubrité et à la commodité du quartier, ainsi qu'à la mode; ce serait donc une erreur de croire que les différences entre les dépenses des contribuables pour le logement correspondent nécessairement à des différences entre les revenus globaux. En fait, dans la majorité des cas, le choix du logement est, dans une certaine mesure, indépendant de la volonté

du contribuable, et est le plus souvent déterminé par des considérations d'ordre social, professionnel, personnel et d'autres semblables, d'où il résulte que la proportion entre la somme consacrée au loyer et le revenu net est variable, incertaine et mobile ; par suite, il devient pour ainsi dire impossible d'appliquer équitablement des coefficients aux valeurs locatives pour en déduire le revenu global.

Toutes les statistiques sérieusement faites au sujet de la proportion entre le prix du loyer et le revenu (celui-ci n'étant d'ailleurs que rarement connu d'une manière exacte), font ressortir que la dépense du loyer va en décroissant avec l'accroissement du revenu, mais ne donnent aucune règle uniforme applicable à la décroissance du rapport. En restreignant même les recherches à une catégorie de personnes, les ouvriers, sur lesquelles on a pu avoir des données qu'on a lieu de croire certaines et exactes, comme l'ont fait MM. Cheysson et Toqué dans leur remarquable étude sur « *Les budgets comparés de cent monographies de familles* » (Rome, Botta 1890) on constate des pourcentages très différents variant depuis un minimum de 0,5 % jusqu'à un maximum de 18,9 %. D'un autre côté Laspeyres, en utilisant les matériaux fournis par Le Play et Dupetieux, a également étudié 39 budgets de familles ouvrières composées en moyenne de 5 personnes qu'il a divisées en quatre groupes suivant leur aisance probable évaluée d'après leurs *dépenses*. La part du logement dans cette dépense était en moyenne de 7,29 % pour les 9 familles les plus pauvres ; 5,6 % pour les 10 familles pauvres ; 7,9 % pour les 10 familles aisées, et 8,35 % pour les 10 familles plus aisées. On ne peut contester encore dans ce cas, qui est un de ceux pour lesquels la manière d'opérer donne le plus de garantie

d'exactitude, l'irrégularité du rapport entre la valeur locative et le revenu ou la dépense.

M. Sonnino partait de l'idée que le loyer sans être une quote-part constante du revenu global en forme cependant une portion qui diminue d'autant plus que la fortune augmente. Mais cette décroissance proportionnelle du loyer ne se manifeste d'une manière certaine que pour les revenus très élevés. C'est ce qui résulte, avec des proportions d'ailleurs très variables, du tableau dressé par M. Neffe, sur le rapport entre le prix du loyer et le revenu dans certaines grandes villes d'Allemagne; Berlin 1876. Hambourg 1867-72, 74 et 76. Breslau 1880, Leipzig 1875. Dresde 1880 (Hauptergebnisse der Wohnungstatistik der deutschen grosstädte. Résultats principaux de la statistique des logements des grandes villes allemandes) où nous voyons que :

Pr un revenu au-dessous de 600 marks le prix du loyer passe de 22, 3 % pour Hambourg à 41, 6 % pour Berlin					
de 601	à 1 200	pour cent	18, 4	Dresde 24, 7	»
2 401	3 000	du revenu	15, 4	» 18, 6	»
3 101	3 600	serait res-	15, 3	» 21, 3	»
4 801	6 000	pectivement	14, 6	» 18, 9	»
6 001	12 000	de.	13,	» 16, 7	Hambourg
12 001	30 000		6, 9	» 12, 2	»
30 001	60 000		3, 6	Breslau 8, 8	Berlin
Au-dessus de 60 000			1, 9	Leipzig 3, 9	Dresde

Le nombre des cas examinés par M. Neffe varie entre 4 021 pour Leipzig, 6 170 pour Berlin, 30 825 pour Dresde, 34 897 pour Breslau et 45 039 pour Hambourg, soit au total 120 952 cas très inégalement répartis. Certains de ces chiffres paraîtront bien faibles, telle est la proportion de 1,9 % pour un revenu au-dessus de 60 000 marks à Leipzig, tandis que d'autres paraîtront bien élevés, tel est le maximum de 41,6 % pour les revenus au-dessous de 600 marks à Berlin.

Toutes les statistiques dressées au sujet du rapport entre la dépense du loyer et le revenu montrent que la proportion de la première va en général en décroissant en raison de l'augmentation du second ; mais il n'y a pas là un principe absolu et certain sur lequel on pourrait s'appuyer pour calculer le revenu global, d'après des coefficients s'appliquant au prix du loyer, attendu que la décroissance du pourcentage est irrégulière et même manque parfois.

En résumé, le loyer n'a pas de rapport constant et régulier avec le revenu global, c'est ce que montrent les chiffres empruntés au tableau de M. Neffe. On peut cependant dire, avec M. Paul Leroy-Beaulieu que le loyer est *l'indice le moins trompeur* du montant des revenus, mais c'est néanmoins un indice trompeur. M. le professeur Della Volta est d'avis que l'impôt sur le revenu global ne saurait être établi sur la valeur locative comme on le pense en France et en Italie, et que cette valeur ne pourrait être que l'un des éléments à employer pour vérifier les déclarations de revenus faites par les contribuables. Quant à nous, nous l'avons dit maintes fois, nous n'admettons pas la déclaration.

QUATRIÈME PARTIE

FRANCE

QUATRIÈME PARTIE

FRANCE

CHAPITRE XXIII

PROJETS DE RÉFORME FISCALE EN FRANCE

§ I. -- Les projets d'impôt sur le revenu.

De nombreuses propositions dues à l'initiative parlementaire ont été présentées depuis 1870 en vue de la réforme de l'impôt; nous ne nous occuperons ici que des divers projets émanant des ministres des finances qui se sont succédé au pouvoir depuis 1893, époque à laquelle le Gouvernement a commencé à s'occuper spécialement de cette réforme.

Le premier projet fut celui que présenta M. Peytral à l'appui du projet de budget de 1894 pour assurer l'exécution de la loi du 18 juillet 1892 portant remplacement de la contribution des portes et fenêtres par une taxe représentative fixée à 2',40 % du revenu net imposable de la propriété bâtie. La commission du budget voulut compléter le projet du Gouvernement en y incorporant la réforme de la contribution personnelle-mobilière et décida une nouvelle répartition des contingents de celle-ci. Ces dispositions furent ensuite disjointes de la loi de finances.

Le projet de M. Burdeau (budget de 1895) consistait à remplacer les deux contributions supprimées en élevant de 3,20 à 4 % le taux, en principal, de l'impôt foncier sur les propriétés bâties; de plus, et ceci constituait la nouveauté de son projet, il établissait, pour atteindre l'ensemble des facultés des contribuables une contribution d'habitation qui constituait un impôt général sur le revenu. Cette contribution d'habitation était formée de deux taxes, une taxe sur les loyers et une taxe sur les domestiques.

La taxe sur les loyers devait être un impôt de répartition, basé sur les contingents des valeurs locatives constatées par l'administration lors de l'évaluation des propriétés bâties, en retranchant les valeurs locatives se rapportant aux locaux occupés par les indigents. Ces valeurs locatives d'habitation étaient affectées suivant des taux variant, en raison inverse de la population, entre 4,95 % pour Paris, et 6,60 % pour les communes de 1000 habitants et au-dessous. La répartition du contingent affecté à chaque commune avait lieu entre les contribuables au prorata de la valeur locative réelle de leur habitation, dont on déduisait une somme représentant un minimum de loyer, et égale pour chaque habitant dans chaque commune. Il était de plus accordé des déductions spéciales aux contribuables ayant des charges de famille, dont la cote était réduite entre 25 et 80 %, suivant le nombre de leurs enfants mineurs.

Quant à la taxe sur les domestiques, elle consistait dans une majoration de 40 % de la taxe précédente, réduite à 20 % pour les contribuables n'ayant qu'un seul domestique. Ce projet devait procurer au Trésor une plus value de 14 millions et demi. La chute du cabinet présidé par M. Casimir Périer empêcha ce projet de venir en discussion.

Il convient de signaler dans le même ordre d'idées deux projets de M. Ribot ; le premier consistant en une taxe graduée sur les domestiques, variant de 30 à 90 fr. suivant leur nombre, taxe réduite de moitié en ce qui concerne les domestiques femmes, et en une taxe sur les voitures suspendues, consistant en un doublement de la taxe (cheval et voiture) jusqu'à trois voitures et à un triplement au-delà de ce chiffre. Ce projet devait procurer 11 millions au Trésor ; mais il fut abandonné par le Gouvernement en raison de l'accueil peu favorable qu'il avait reçu.

Le second projet de M. Ribot constituait un perfectionnement de celui de M. Burdeau, avec cette différence qu'il ne demandait pas un supplément de recettes à l'impôt direct sur les propriétés bâties et qu'il se contentait d'une modification de l'assiette de la contribution personnelle-mobilière sans la transformer complètement. Adoptant les considérations du projet Burdeau, la distribution des contingents entre les départements était assise sur les valeurs locatives d'habitation, considérées comme représentant des revenus différents suivant leur situation dans les villes ou dans les campagnes. Une première différence entre les deux projets consistait en ce que celui de M. Ribot, au lieu d'abaisser le taux de l'impôt en raison de l'augmentation de la population, adoptait un taux uniforme de 6,50 % ; mais, en même temps, il faisait subir aux valeurs locatives des déductions proportionnelles au chiffre de la population, de sorte qu'en dernière analyse les deux procédés devaient aboutir à peu près aux mêmes résultats.

Ce qui constituait surtout l'originalité du projet de M. Ribot c'était la répartition individuelle : Il donnait aux conseils municipaux le droit de maintenir ou de supprimer les taxes personnelles. En ce qui concerne la ré-

partition de la contribution mobilière elle différait suivant qu'il s'agissait des villes ou des campagnes. Pour les premières elle avait lieu d'après la valeur locative, déduction faite d'un minimum de loyer (projet Burdeau), tandis que dans les campagnes, les répartiteurs pouvaient modifier en plus ou en moins, dans des limites fixées, la valeur locative d'habitation. En se rapportant au Chap. IX traitant spécialement de la contribution personnelle mobilière on verra que M. Ribot avait pour but de rendre légal le système pratiqué dans un grand nombre de communes rurales, dans lesquelles les contribuables sont imposés à cette contribution d'après leurs facultés présumées, au lieu de l'être uniquement d'après leur loyer comme le veut la loi.

Le projet de M. Ribot comprenait en outre des réductions pour charges de famille et des majorations d'après le nombre des domestiques. C'est ainsi que dans les villes, le loyer imposable était diminué du cinquième du minimum de loyer pour chaque enfant au-dessous de 16 ans, tandis qu'au contraire ce loyer imposable était augmenté de 5 % pour chaque domestique femme et de 10 % tant pour chaque domestique homme que pour chaque voiture de luxe, le maximum de majoration étant de 50 %. Le projet de M. Ribot, très bien étudié, constituait une amélioration de celui de M. Burdeau, et était inspiré comme ce dernier par les travaux de la commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu. Il ne vint pas non plus en discussion devant la Chambre.

Projet de M. Doumer. — Ce projet, présenté avec le budget de 1897, supprimait la contribution personnelle-mobilière et celle des portes et fenêtres, mais seulement en ce qui concerne la part de l'Etat. Ces impôts étaient remplacés par un impôt général sur le revenu, qui ne devait

atteindre que les contribuables dont le revenu dépassait 2500 fr. Une déduction de pareille somme était accordée pour tous les contribuables ayant un revenu supérieur à ce chiffre. Le taux de l'impôt était fixé comme suit : le revenu entre 2500 fr. et 5001 fr. était imposé à 1 %.

»	5 001	10 001	»	2 »
»	10 001	20 001	»	3 »
»	20 001	50 001	»	4 »
au delà de	50 001		»	5 »

Le projet comportait des déductions pour charges de famille, mais seulement pour les contribuables dont le revenu était inférieur à 20 000 fr., et alors les cotes étaient réduites de 1 à 5 dixièmes suivant le nombre des enfants mineurs.

Ainsi qu'on l'a vu par l'étude de l'impôt sur le revenu en Prusse, le système de l'impôt global exige la déclaration du contribuable et le contrôle qui en est la conséquence nécessaire et qui oblige ceux qui en sont l'objet à mettre à nu devant des commissions *ad hoc* l'état détaillé de leur fortune, ou bien la taxation d'office analogue à l'ancien *classensteuer*. C'est ce dernier système que M. Doumer proposait pour les contribuables dont le revenu est inférieur à 10 000 fr. qui auraient été taxés d'office. La déclaration n'était exigée que pour les revenus supérieurs à 10 000 fr. Pour l'exécution de la loi il était institué dans chaque commune une commission chargée de la vérification des déclarations et de la fixation de l'assiette de l'impôt, ayant le droit de faire comparaître devant elle les contribuables. Une commission supérieure siégeant au chef-lieu du département revisait le travail des commissions communales. Ce projet, on le voit, était inspiré directement du système prussien ; il manquait de bases fixes, légales ; son application eût exigé des mesures in-

quisitoriales et vexatoires et eût soumis le contribuable à l'arbitraire des commissions. La Commission du budget écarta ce projet par la question préalable; mais la Chambre en adopta le principe tout en réservant les moyens d'exécution, ce qui au fond n'aboutissait à rien. Telle a été la première tentative d'impôt global sur le revenu.

Premier projet de M. Cochery. — Ce projet, en date de juin 1896, avait pour but l'établissement d'un impôt sur le revenu analogue à l'*income-tax* anglais, au moyen de la taxation distincte des divers revenus. Ce projet supprimait les contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, et répartissait les divers revenus en 5 cédules.

La cédule A comprenait le revenu des propriétés bâties, dont le taux d'impôt était fixé à 4,50 %. La cédule B s'appliquait aux propriétés non bâties imposées également à 4,50 %. La cédule C s'appliquait au revenu des valeurs mobilières, y compris la rente, les fonds d'États étrangers et les créances hypothécaires. La cédule D comprenait uniquement l'impôt des patentes, tel qu'il existe actuellement. Notons que, pour être rationnel, le projet aurait dû comprendre dans cette cédule les bénéfices agricoles, ainsi que le demandait la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus. Pour la même raison, une cédule spéciale aurait dû comprendre les revenus ou salaires résultant d'emplois publics et privés. Enfin la cédule E était formée par une taxe d'habitation; c'est par cette dernière que se trouvaient atteints les revenus du travail non spécialement imposés. La cédule E, renouvelée de la taxe d'habitation des projets de MM. Burdeau et Ribot comprenait une taxe sur les loyers établie par voie de répartition et majorée d'après le nombre des domestiques et des voitures

de luxe. Les majorations présentaient quelques différences avec celles du projet de M. Ribot. Elles étaient de 5 % pour chaque domestique femme en sus de la première, de 10 % pour chaque domestique mâle, et de 5 % pour chaque voiture de luxe, sans pouvoir dépasser 100 %₀. Les réductions étaient les mêmes que dans le projet de M. Ribot. De plus, chaque ascendant à la charge du contribuable était taxé comme enfant, ce qui donnait droit à la déduction. On peut remarquer que cette taxe d'habitation, en frappant les contribuables déjà taxés par les autres cédules, constituait pour eux un impôt supplémentaire. Lors de la discussion des articles, le projet échoua sur l'art. 2 qui fixait à 4¹,50 l'impôt sur les propriétés bâties.

Second projet de M. Cochery. — Instruit par l'échec qu'il avait subi en 1896, M. Cochery reprit en février 1897 son idée d'imposer tous les revenus et déposa quatre projets dont la réunion comprenait l'ensemble de la réforme; mais dont chacun se suffisait à lui-même et pouvait être voté séparément.

Le premier projet abandonnait aux communes le quart du principal de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties, soit 25 800 000 francs, cette somme devant être affectée par les conseils municipaux à la suppression de la prestation individuelle. Comme compensation, l'État devait se récupérer par une élévation des droits de transmission sur les valeurs mobilières, et par l'extension de l'impôt (taxe sur le revenu et droits de timbre et de transmission) aux valeurs étrangères non abonnées; la recette ainsi prévue devait être de 25 125 000 fr.; soit à environ 700 000 fr. près, une somme égale à la recette supprimée.

Le deuxième projet supprimait la contribution personnelle-mobilière, ce qui aurait occasionné un déficit de

87 638 386 fr., et la remplaçait par une taxe d'habitation devant rapporter 94 234 205 fr., soit un excédent de recettes de près de 6 600 000 fr. Cette taxe d'habitation différait de celle proposée par le premier projet de M. Cochery en ce qu'elle devait donner un produit supérieur de 12 234 205 fr. à celui primitivement prévu, et en ce qu'elle contenait de nouvelles dispositions destinées à proportionner davantage les contingents aux facultés contributives des départements ; elle admettait des déductions plus fortes en ce qui concerne les charges familiales ; par contre, on ne limitait plus les majorations résultant du nombre des domestiques, ainsi que des chevaux et voitures de luxe, ce qui aurait eu pour conséquence de porter l'impôt à un taux énorme (plus de 100 % du loyer), dans les cas particuliers de personnes ayant un loyer très élevé, et un train de maison correspondant.

Le troisième projet comportait un remaniement de la contribution des portes et fenêtres qui était supprimée en ce qui concerne les usines, ainsi que pour les maisons ou logements ne comportant pas une valeur locative supérieure à un chiffre fixé suivant la population des communes. Cette suppression partielle entraînait une réduction de 16 675 698 fr., sur 57 millions, qui devait être couverte par la plus value résultant du deuxième projet d'une part, et d'autre part au moyen du relèvement de 3',60 à 4 % du taux de l'impôt sur les propriétés bâties.

Enfin le quatrième projet frappait les créances hypothécaires d'un impôt de 4 % qui pouvait produire 24 millions ; et de plus portait de 0',05 à 0',15 le timbre proportionnel sur les créances civiles chirographaires ce qui devait donner 4 millions.

Sur les quatre projets de M. Cochery, un seul, le premier, fut discuté par la Chambre ; mais au lieu d'aban-

donner aux communes le quart du principal de l'impôt foncier, elle se prononça en faveur du dégrèvement des cotes foncières ne dépassant pas 25 fr. (loi du 21 juillet 1897) sans voter les ressources destinées à combler le déficit ainsi causé au Trésor. Enfin le Parlement vota les relèvements, proposés par le Gouvernement et la Commission du budget, concernant les valeurs étrangères (formant le premier des quatre projets ci-dessus) et qui ont été incorporés dans la loi de finances de 1898.

Nouveau projet de M. Peytral. — Ce nouveau projet, directement inspiré par celui de M. Delombre, consistait à remplacer les contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres par un impôt sur les revenus exclusivement basé sur les signes extérieurs de ce revenu, dont le principal est la valeur locative d'habitation y compris les terrains d'agrément qui en dépendent, ainsi que les maisons que le contribuable habite en dehors de sa maison principale. Ce projet admettait, comme les précédents, des coefficients gradués suivant la population et la valeur locative dans chaque commune. Dans un premier tableau ces dernières sont divisées en huit catégories dont une pour Paris, et les autres se répartissent suivant la population depuis 1000 habitants et au-dessous jusqu'à 100 000 habitants et au-dessus. Le coefficient à appliquer suivant la fraction de la valeur locative dans chaque catégorie variait entre 4 et 10.

De plus, un deuxième tableau ajoute au revenu, calculé comme il vient d'être dit, une somme fixe pour chaque localité, suivant le nombre et le sexe des domestiques, mais variant suivant la population municipale divisée en 5 catégories dont une pour Paris et les autres pour les populations variant entre 5000 habitants et au-dessous et 100 000 habitants et au-dessus.

Le revenu imposable était en outre majoré : 1° d'après les voitures automobiles et ordinaires, chevaux, mules et muets déjà imposés, vélocipèdes munis d'une machine motrice, le tout suivant un tableau des coefficients d'après la population analogue au précédent ; 2° d'une somme égale à la valeur vénale des bâtiments pour tout yacht de plaisance.

Tous ces revenus étaient totalisés au lieu de la résidence principale et habituelle du contribuable. L'évaluation du revenu total ainsi calculé devait être diminué dans la proportion de 1 à 7 dixièmes pour les contribuables ayant à leur charge plusieurs ascendants ou enfants mineurs ; mais cette diminution ne pouvait porter que sur un revenu jusqu'à un certain maximum, variable suivant les localités, qui était fixé à 20.000 fr. pour Paris et descendait à 5.000 fr. pour les communes de 5000 habitants et au-dessous. Le taux de l'impôt serait fixé annuellement par la loi de finance ; les chiffres de l'exposé des motifs sont calculés sur le taux de 2', 50 %.

Pour l'application de l'impôt, on déduisait du revenu de chaque contribuable une fraction exemptée d'impôt et égale au revenu correspondant au loyer non imposable fixé par le Conseil général. Cette fixation avait lieu pour l'établissement de l'assiette de la taxe départementale et communale sur les loyers destinée à remplacer les centimes additionnels actuels. Le taux était réduit de moitié pour une seconde fraction du revenu égale à la fraction non imposable. L'exposé des motifs donne, pour Paris, un tableau montrant les conséquences de l'application du taux de 2,50 % en ce qui concerne le tarif plein, et les atténuations applicables suivant les charges de famille des contribuables dont il sera parlé plus loin. Tout contribuable aurait été tenu de déclarer ses reve-

nus, ainsi que les cas de majorations prévus par la loi, à la mairie de sa résidence principale habituelle ; les cas d'atténuation d'impôt devaient être déclarés de la même manière. Enfin l'impôt dû pour l'année entière était payable par douzièmes.

Il est à remarquer que le nouvel impôt sur le revenu n'était destiné à remplacer les contributions supprimées *qu'en ce qui concerne la part de l'Etat*. Le contribuable aurait eu en outre à fournir les produits rattachés à la *taxe à établir sur les loyers au profit des départements et des communes* qui ne peut leur ménager que la plus désagréable surprise. Ainsi, d'une part, difficulté énorme pour les contribuables de se rendre compte de ce qu'ils auront à payer pour l'impôt sur le revenu fondé sur les valeurs locatives, et d'autre part incertitude sur ce que leur réservait la taxe projetée, mais non encore déterminée dans son taux, au profit des départements et des communes, c'étaient là des perspectives peu encourageantes pour les contribuables.

Une des causes de l'improductivité de l'impôt sur le revenu, fondé sur la contribution mobilière, résulterait du nombre considérable des petites cotes ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre spécialement consacré à cet impôt, (Voir chap. IX).

Ce qui distingue surtout le nouveau projet de M. Peytral, c'est l'extrême complexité des éléments destinés à déterminer le revenu, et la difficulté pour le contribuable de se rendre compte de qu'il aurait à payer. Les diminutions en cas de charges de famille, justes en principe et analogues à celles du projet de M. Doumer, augmentent encore cette difficulté. Mais le défaut principal du projet de M. Peytral c'est son principe même, attendu qu'il n'est pas exact que la valeur locative d'habitation

corresponde d'une façon certaine à la richesse et puisse par cela même servir de base principale à l'impôt sur le revenu ; en fait, le loyer ne représente qu'un des éléments de cette richesse.

On peut dire avec M. Alfred Neymarck : « Quand l'économiste énonce que le loyer représente le sixième du revenu pour certaines catégories de personnes, le huitième pour d'autres, etc., il envisage le *revenu dans son ensemble* ou plutôt *l'ensemble des dépenses* auxquelles ce revenu est affecté. Si le rapport du loyer au revenu est plus élevé pour les petits loyers que pour les gros, cela tient précisément à la différence du train de maison ; le rapport deviendrait uniforme si l'on faisait abstraction des dépenses de domesticité et autres qui incombent aux familles aisées ou riches et dont sont affranchies les familles de condition plus modeste. On commet donc un double emploi quand, après avoir déterminé le revenu à l'aide de coefficients croissant en raison directe du loyer, on ajoute au revenu ainsi déterminé la dépense correspondant à l'emploi de domestiques, à la possession de voitures et de chevaux, etc.

Il est bien superflu, du reste, de faire intervenir tant d'éléments et de les faire intervenir avec la précision prescrite par le projet pour obtenir un revenu qui, en fin de compte, ne peut s'approcher que de loin de la vérité. La minutie dans les calculs se justifie quand on opère sur des données exactes ; elle n'est qu'une complication inutile quand elle n'est pas susceptible de contribuer à l'exactitude des résultats (1). »

Une des raisons données en faveur de ce projet, c'est qu'il aurait eu pour effet de décharger les petits revenus, en

(1) Voir M. Alfred Neymarck : *L'obsession fiscale*, p. 26.

rejetant le poids de l'impôt sur les gros revenus, de manière à réaliser ainsi l'application de la justice distributive. La réalité serait loin de répondre à ces espérances. Cet impôt est progressif, ainsi que le montre le tableau indiquant, pour Paris, le taux réel suivant les divers revenus, variant de 0,24 % pour les revenus de 2.600 fr. à 2,49 % pour le plus fort revenu supposé de 1.000.000 fr. ; il résulte des chiffres du dit tableau que la classe moyenne serait la plus fortement atteinte par l'impôt ; en effet, pour un revenu de 16.000 fr. qui est à Paris celui correspondant à une situation moyenne, le taux de l'impôt serait de 2,01 %, ce qui, comparé au taux de début de 0,24 %, donne une progression de 1,77 %.

Quant aux revenus dépassant 16001 fr. jusqu'à 1 million, le taux s'élève de 2,01 % à 2,49 %, ce qui fait que pour ces derniers la progression n'est que de 0,48 %. Il en est ainsi parce que la progression est limitée à 2,50 %, maximum de l'impôt, ce qui est déjà un taux élevé pour un impôt de superposition ; grâce à ce taux limité on espère que les gros revenus ne s'enfuiront pas à l'étranger ; mais comme il faut cependant prévoir leur évasion on se trouve ainsi amené à faire porter principalement le poids de l'impôt sur les revenus moyens. Ceux-ci proviennent en grande partie du capital et du travail (commerce et diverses industries), des professions libérales et des moyens rentiers. Ce sont là des personnes que leur situation ou leur genre d'existence retient à l'intérieur et que le fisc est toujours certain de pouvoir frapper.

Il est à remarquer, en outre, que cette classe des revenus moyens, déjà lourdement atteinte par l'impôt de remplacement des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, sera en outre fortement frappée par la nouvelle répartition des centimes communaux et dé-

partementaux prévue par le projet de loi. Ces centimes sont établis sur le principal des quatre contributions directes, s'élevant à 397 460 000 fr. chiffre dans lequel la contribution personnelle-mobilière et celle des portes et fenêtres figurent pour 118 300 000 fr. Or on sait que le projet de M. Peytral remplaçait ce principal par un capital fictif calculé à raison de 10 % des loyers matriciels, ce qui ne donnait qu'un principal de 86 784 000 fr. ; d'où une insuffisance de 31 millions et demi qu'il faudrait récupérer en partie sur la contribution foncière et sur celle des patentes, ce qui viendrait augmenter d'autant les charges de la classe moyenne. Celle-ci devrait, de plus, supporter les moins values résultant de l'application du projet, par suite de l'évasion du plus grand nombre des gros revenus. Ces moins values devant nécessairement être reprises sur ceux qui ne peuvent éviter l'impôt et qui paieraient ainsi beaucoup plus que leur part.

Quant aux très petits contribuables que le projet dit vouloir protéger, au détriment des gros, leur situation n'en deviendrait pas plus brillante, attendu qu'ils subiraient par la diminution du travail et du salaire, le contre-coup de la surcharge considérable imposée au commerce et à l'industrie. On dit, il est vrai, que ces petits contribuables obtiendront une compensation grâce à la suppression de la contribution personnelle-mobilière et de celle des portes et fenêtres ; ce point mérite d'être élucidé. Le tableau annexé au projet indique que la translation d'impôt effectué entre les communes est de 12 496 443 fr. montant de la charge dont certaines communes seraient allégées, tandis que les autres seraient surchargées de 13 099 399 fr. ce qui procurerait au Trésor un bénéfice de 602 956 fr. L'examen du tableau montre que ce sont les grandes villes (où les petits contribuables sont déjà

exemptés de la contribution personnelle-mobilière) qui supporteront à 1 448 000 fr. près toute la surtaxe de la réforme ; de sorte qu'elles seront taxées non seulement pour les sacrifices consentis déjà en faveur des petits contribuables, mais en outre par suite des nouvelles charges que le projet leur impose. M. Paul Beauregard, député et professeur d'économie politique, a essayé de chiffrer le bénéfice que retireraient de la loi ceux appelés à en profiter (1) et il a trouvé ce résultat que 2 700 000 contribuables seront dispensés de l'impôt, ce chiffre comprenant ceux qui le sont déjà par suite des mesures adoptées par le Conseil municipal. Pour ceux qui profiteront complètement du bénéfice de la loi le dégrèvement total sera de 9 fr. ; tandis que parmi ceux que l'impôt touchera il en est qui profiteront d'une différence par comparaison avec ce qu'ils paient actuellement qui pourra descendre jusqu'à 0^f45, 0^f17 et 0 fr. 025.

Dans de telles conditions on ne peut s'empêcher de trouver qu'il y a disproportion entre les espérances que peut faire naître le projet et les résultats auxquels il aboutirait. Ce n'est assurément pas la peine de « lancer nos finances dans une aventure et de bouleverser le fonctionnement des industries pour un bénéfice aussi dérisoire. » D'ailleurs celui-ci ne compenserait nullement « les risques d'abaissement des salaires, de chômage, de misère auxquels on exposerait les petits contribuables. »

Il serait temps de tenir compte de cette vérité élémentaire qu'il ne faut pas tarir la source de la production en restreignant la consommation, et c'est ce qui se produirait fatalement avec des impôts excessifs sur les gros revenus, qui auraient leur répercussion sur les revenus moyens et même sur les petits revenus.

(1) Voir le *Moniteur économique*, Nos des 4 et 11 février 1899.

§ II. — Projet de M. Caillaux.

Le dernier des projets gouvernementaux de réforme de l'impôt, lié à l'impôt général sur le revenu, est dû à M. Caillaux et a été distribué aux Chambres en mai 1900. Ce projet mérite d'attirer tout particulièrement l'attention à cause de la compétence de son auteur et des moyens proposés pour l'établissement de l'impôt projeté. De tous les projets présentés jusqu'à présent, il est le plus complet et le plus scientifique. Nous en indiquons d'abord les principales dispositions, sans commentaire ; nous le discuterons ensuite.

L'art. 1^{er} établit un impôt général sur le revenu et fixe le taux de la contribution foncière des propriétés bâties à 4^o/_o de la valeur locative imposable ; par contre il supprime les contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres.

Personnes imposables. — L'impôt général sur le revenu, dû par tous ceux qui résident sur le territoire français ou en tirent des revenus, est établi sur le chef de famille tant pour ses propres revenus que pour ceux de sa femme et des membres de sa famille habitant avec lui, tandis qu'il est établi distinctement pour les autres personnes.

Sont affranchies de l'impôt les personnes dont le revenu imposable n'atteint pas :

1.000 fr.	dans une commune de	2.000 habitants et au-dessous.	
1.200	—	—	2.001 à 5.000 habitants.
1.400	—	—	5.001 à 10.000 —
1.600	—	—	10.001 à 30.000 —
2.000	—	—	30.001 et au-dessus.
2.500 à Paris	—	—	

ainsi que les agents diplomatiques et consulaires étrangers, sous condition de réprocité (Art. 2).

Revenu imposable. — L'impôt est assis sur l'ensemble des revenus annuels de toute nature, tant immobiliers que mobiliers, du commerce et de l'industrie, des charges et offices, professions, emplois, pensions et toutes occupations lucratives, sous déduction des intérêts des emprunts à la charge des contribuables.

Le revenu imposable est évalué :

Pour les propriétés bâties suivant les règles concernant l'impôt foncier ;

Pour les propriétés non-bâties, au regard du propriétaire par la valeur locative de l'immeuble ou le prix réel des fermages. Le revenu de l'exploitation par le fermier ou par le propriétaire étant évalué indépendamment de la valeur locative ;

Pour les propriétés d'agrément, par application à leur valeur en capital du taux moyen de placement des immeubles dans la région ;

Pour les propriétés (valeurs) mobilières, par les intérêts, etc., touchés pour l'année précédente ;

Pour les exploitations commerciales et industrielles sur la différence entre les recettes brutes et les dépenses professionnelles y relatives ; il en est de même pour les professions libérales (art. 3) pour les traitements, remises et salaires sur leur intégralité.

Taux de l'impôt. — Il est fixé à 4 % du revenu imposable. Il est accordé sur ce revenu une déduction pour chaque enfant mineur et ascendant à la charge du contribuable, variant entre cent francs dans les communes de 2.000 habitants et au-dessous, et 250 fr. pour Paris. Le taux de l'impôt est réduit à 0.50 % pour la fraction du revenu égale

au chiffre où commence l'imposition, à 1 fr. 50 % pour une deuxième fraction égale à la première et à 3 % pour une troisième fraction égale aux deux précédentes. (Art. 4).

Assiette de l'impôt. — Le contrôleur des contributions directes, aidé du maire, du percepteur et du receveur de l'enregistrement établit la liste des contribuables et évalue le revenu imposable de chacun d'eux. En outre, dans les communes au-dessus de 5.000 habitants, le revenu imposable est évalué d'après les valeurs locatives d'habitation. A cet effet le contrôleur dresse pour chaque commune un tarif des coefficients à appliquer aux valeurs d'habitation, pour obtenir le revenu imposable, d'après un cadre fixé et variant de 6 à 9. Le revenu résultant de l'application du tarif à la valeur locative forme le revenu imposable, sauf le cas où les renseignements recueillis l'indiquent comme plus considérable. Les habitations que le contribuable n'occupe qu'une partie de l'année ne sont comptées que pour un tiers du revenu correspondant à leur valeur locative d'après le tarif de la commune de leur situation. (Art. 5).

Rôles. — Les rôles de l'impôt sont établis comme en matière de contributions directes, et recouvrés comme pour les patentes. (Art. 6).

Réclamations. — Elles sont présentées et instruites comme les réclamations en matière de contributions directes. Le contribuable réclamant devra faire connaître distinctement, par nature, chacun de ses revenus bruts et le montant des charges susceptibles d'être admises en déduction en vertu de l'article 3; il devra rapporter la preuve de la réalité de ces charges.

D'une manière générale, il pourra établir l'exactitude de sa réclamation par la présentation d'actes authentiques,

de livres de commerce régulièrement tenus et de tous autres documents.

L'État, de son côté, est autorisé à établir l'existence du revenu imposé à l'aide de tous les éléments d'information résultant des actes, jugements, déclarations, bordereaux et autres documents parvenus à la connaissance de l'une quelconque des administrations publiques, conformément aux lois existantes.

Cependant, il y a lieu de remarquer spécialement que « dans les communes où il est établi, conformément à l'art. 5, un tarif pour l'appréciation du revenu imposable en fonction de la valeur locative d'habitation, les réclamations ne peuvent avoir pour effet, en aucun cas, de faire descendre le revenu imposable à un chiffre inférieur à celui qui résulterait de l'application du tarif minimum prévu audit article. » (Art. 7).

En cas de déclaration inexacte l'amende sera égale au triple de l'impôt dont l'Etat aurait été frustré. Cette pénalité est prononcée par le conseil de préfecture statuant sur la réclamation. Sa décision peut faire l'objet d'un recours au conseil d'Etat (Art. 8).

Centimes départementaux et communaux. — Les centimes portant sur les contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres sont supprimés (Art. 11) et il est fait abandon aux départements et aux communes de la part de l'Etat dans la contribution foncière des propriétés non bâties. Les trois cinquièmes sont attribués aux communes et le surplus de la contribution aux départements; ceux-ci doivent supporter les frais relatifs à cet impôt. (Art. 12).

Il est attribué également : 1° aux départements 15 % du principal de la contribution foncière des propriétés bâties et 20 % du principal de la contribution des patentes; 2° aux

communes 25 % du principal de la contribution foncière des propriétés bâties et 20 % du principal de la contribution des patentes, indépendamment de ce qui leur est attribué actuellement sur cet impôt (art. 13).'

Les sommes mises ainsi à la disposition des conseils généraux et municipaux et dépassant le montant des centimes perçus sur les contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, devront être appliquées en dégrèvement consistant soit dans la réduction des centimes additionnels portant sur les trois contributions directes maintenues, soit dans la suppression ou la diminution des taxes d'octroi et de la taxe des prestations, ainsi qu'à l'acquittement partiel de l'impôt général sur le revenu. Dans ce dernier cas, les conseils municipaux fixent la limite à laquelle l'exemption peut être portée, sans pouvoir cependant dépasser le double du chiffre applicable à la commune (art. 14).

Telles sont, en résumé, les principales dispositions du projet de M. Caillaux. Il est précédé d'un très intéressant exposé des motifs qui nous permet d'apprécier les idées maîtresses du nouveau projet d'impôt général sur le revenu.

Ainsi qu'on vient de le voir le projet comporte d'abord, comme ceux qui l'ont précédé, la suppression des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, mais de plus il s'en distingue par l'abandon fait par l'Etat au profit des départements et des communes du montant total de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties et d'une partie de l'impôt foncier sur les propriétés bâties et sur les patentes, au lieu et place des centimes départementaux et communaux supprimés. La réforme présente donc cette particularité de donner désormais aux communes une source de recettes locales indépendante des

impôts de l'Etat grâce à l'abandon d'impôt consenti par celui-ci. Cette réforme est réclamée depuis longtemps par l'agriculture. Actuellement les centimes additionnels rapportent aux localités 112 millions, ce qui serait le montant du déficit à prévoir de leur suppression. En abandonnant le principal de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties (103 millions, ainsi que la totalité des centimes généraux sur cette contribution (8 millions) le projet équilibre ainsi à peu de choses près le déficit. De plus, par suite de l'abandon aux dites localités des autres parties d'impôts la question de la compensation des centimes additionnels supprimés reçoit ainsi une solution satisfaisante.

Cette solution présente un autre avantage aux yeux de l'auteur du projet, c'est, en abandonnant l'impôt foncier, de supprimer la question du cadastre pour l'Etat, en rejetant la charge de la réfection sur les départements et les communes. Le ministre dit « que toutes ces difficultés (relatives au cadastre) disparaissent quand au lieu d'un impôt d'Etat, l'impôt réel est perçu au bénéfice des localités » et voici pourquoi : « Il n'est pas, en effet, bien compliqué de reviser et même de tenir au courant les évaluations cadastrales dans le périmètre d'une commune ou d'un département. Et ainsi l'impôt réel, particulièrement l'impôt foncier, apparaît comme l'impôt naturel des localités, tandis que l'Etat doit chercher dans le produit des contributions indirectes et de l'impôt personnel les ressources dont il a besoin. » Ce qu'il y a à craindre, c'est que les localités ne veuillent pas assumer les charges de la réfection et de la tenue à jour du cadastre, et alors on est en droit de se demander sur quelle base aura lieu la répartition du nouvel impôt foncier départemental et communal, car nous ne savons pas comment les citoyens seront garantis contre les répartitions arbitraires qui peuvent si

facilement avoir lieu à défaut de cadastre. Si défectueux que soit actuellement ce dernier, et nous ne l'avons pas caché, nous avons vu aussi qu'il serait relativement aisé de le reviser et de l'entretenir à jour à peu de frais (Voir chap. VIII). Mais si les communes, étant maîtresses de l'impôt foncier, se désintéressent du cadastre, quelles garanties restera-t-il aux propriétaires contre les abus dont ils peuvent être victimes ?

Ce serait d'ailleurs une erreur de croire que l'Etat renonce à quoi que ce soit pour son propre compte par l'abandon qu'il semble faire de l'impôt foncier. Ce qu'il donne d'une main, il le reprend de l'autre, c'est ce que montre clairement l'art 3, ci-dessus. Non seulement l'Etat ne renonce à rien, mais même il aggrave l'impôt actuel puisque celui-ci est conservé et que « le revenu à provenir de l'exploitation, qu'il s'agisse du fermier ou du propriétaire, est évalué indépendamment de la valeur locative ». Il n'y a donc pas le moindre doute à conserver ; il s'agit bien d'un nouvel impôt foncier de superposition doublé d'un impôt sur les profits agricoles ; tandis que l'impôt foncier actuel frappe seulement la rente du sol (Voir chap. VIII). Ce nouvel impôt foncier sera compris dans l'un des éléments formant l'impôt global sur le revenu ; et le résultat sera d'avoir substitué à l'impôt *réel* actuel un impôt *personnel*. Et encore celui-ci laissera-t-il à désirer au point de vue du principe même, car l'exposé des motifs dit : « Nous ne pensons pas — et il nous paraît que la Chambre dans sa dernière législature a incliné dans le même sens — qu'il puisse être politique, en ce moment surtout, de taxer la rente française ; il serait encore moins heureux de frapper *spécialement* les profits agricoles. C'est également ce que nous pensons. Mais alors le nouvel impôt manque à la règle primordiale de l'impôt per-

sonnel sur le revenu global qui est d'atteindre *tous* les revenus, y compris la rente et les profits agricoles ; de sorte que, en dernière analyse, le « prétendu dégrèvement de l'impôt foncier se traduit par une double aggravation de l'impôt, aggravation dans la charge, aggravation dans l'arbitraire. » (*Temps* du 21 mai 1900).

L'extension donnée à la réforme entraîne pour l'État un sacrifice qui, à coup sûr, dépassera de beaucoup 300 millions. C'est pour combler cette différence qu'est institué le nouvel impôt général sur le revenu établi, suivant les cas, soit d'après les signes extérieurs au moyen de la taxation d'office, soit sur la déclaration volontaire du contribuable ; ces trois systèmes étant combinés de la manière la plus ingénieuse, sinon la plus équitable.

Ce n'est pas d'ailleurs que M. Caillaux se fasse illusion sur la valeur de chacune de ces bases d'impôt ; il les critique même très vivement l'une après l'autre. Et cependant il combine dans son projet les signes extérieurs avec la taxation d'office, en cherchant à enlever à celle-ci ce qu'elle a d'odieux, l'immixtion de l'administration dans les affaires privées des contribuables. Il soumet à la taxation d'office les contribuables des communes au-dessous de 5000 habitants, pensant que l'administration possède des renseignements suffisants pour évaluer leurs revenus ; tandis que dans les communes au-dessus de ce chiffre, ce revenu sera évalué d'après les signes extérieurs, c'est-à-dire d'après le loyer ; du moins tel est le principe. Mais le ministre ajoute que le loyer ne servira plus de base lorsque l'administration, par suite des renseignements qu'elle possèdera sur les contribuables, pourra évaluer leur revenu à un chiffre supérieur à celui que fournirait l'indice du loyer. Ceci implique que chaque habitant aura son compte ouvert sur les registres de l'impôt, et met à néant la

garantie relative de fixité de l'impôt résultant de la taxation d'après les signes extérieurs, et au fond c'est toujours la taxation d'office qui reparaît et l'emporte. En un mot c'est l'arbitraire.

Il est vrai qu'il reste au contribuable qui se prétend surtaxé la ressource de la déclaration, troisième mode de taxation ; il devra alors étaler aux yeux de l'administration l'ensemble de ses revenus de toute nature et des charges qui les grèvent, avec preuves à l'appui. Mais un tel recours sera presque impossible à exercer utilement. Comment, en effet, faire la preuve négative qu'on n'est pas millionnaire ? Du reste, ici encore, la déclaration n'est qu'un trompe-l'œil, de même que la taxation d'après les signes extérieurs, puisque, d'après l'art. 7 ci-dessus, les réclamations ne peuvent avoir pour effet, en aucun cas, de faire descendre le revenu imposable à un chiffre inférieur à celui qui résulterait de l'application du tarif minimum. Ici encore c'est l'acceptation forcée du tarif, qu'il corresponde ou non à la véritable situation financière du contribuable ; de sorte que, dans ce cas encore, c'est la taxation d'office et par suite l'arbitraire.

Ainsi, quelle que soit l'ingéniosité et la science dont M. Caillaux ait fait preuve, il aboutit toujours au même résultat qui est l'immixtion du fisc dans les affaires privées et l'établissement d'un régime arbitraire incompatible avec nos mœurs. Il s'en rend du reste parfaitement compte, et il répond d'avance au reproche qu'il prévoit en plaidant les circonstances atténuantes : « Dira-t-on que c'est pénétrer dans le secret des affaires privées que d'engager les contribuables à déclarer leurs revenus et à apporter, comme cela va de soi, la preuve de leurs allégations ? Mais qui n'aperçoit que, dans le système du projet, la déclaration est purement facultative et qu'il sera loisible

à tout citoyen de l'éviter ? Allèguera-t-on que l'Administration, par une fiscalité excessive, obligera nombre de contribuables à réclamer, et fera ainsi en sorte de substituer au régime créé par le législateur celui de la déclaration obligatoire ? Les agents des contributions directes ont trop le sentiment de la mesure et de l'équité pour se laisser aller à des excès de zèle qui compliqueraient d'ailleurs singulièrement l'exécution de leur tâche. » Ici l'optimisme du ministre est exagéré et ce serait mal connaître le personnel dont il s'agit et le zèle qu'il apporte à ses fonctions (ce dont il faut d'ailleurs le louer au point de vue du rendement) pour ne pas être certain qu'il aura une tendance bien naturelle à faire rendre au nouvel impôt le maximum de ce qu'il peut donner.

Il est incontestable que M. Caillaux a présenté le meilleur projet qui ait paru jusqu'ici sur l'impôt global sur le revenu, mais cela ne l'empêche pas d'être arbitraire et vexatoire par cette simple raison qu'il est impossible qu'il en soit autrement.

En résumé le nouveau projet d'impôt global sur le revenu consiste purement et simplement à augmenter les impôts actuels foncier, des patentes, sur les valeurs mobilières et le revenu du travail en les surtaxant lourdement et d'une manière progressive. Le contribuable qui recevra sa feuille d'impôts d'après le nouveau système la trouvera avec regret revue et considérablement augmentée. Il s'agit donc d'un accroissement d'impôt, et non d'une réforme dans le sens d'amélioration du système fiscal.

§ III. — Considérations diverses relatives à l'impôt global sur le revenu.

Impôt général sur le revenu. — Dans les pays qui ont adopté l'impôt général sur le revenu, cet impôt est double puisqu'il porte d'une part sur le revenu général, et d'autre part sur chacun des éléments de ce revenu considérés isolément. Tel est notamment le cas pour l'impôt établi en Autriche depuis 1898. C'est bien là ce que Vauban appelait tirer deux moutures du même sac.

Cette façon d'envisager l'impôt acceptée en Allemagne n'est pas facilement admise en France ; c'est pourquoi certains auteurs de projets et notamment la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus se sont principalement inspirés de *l'income-tax* anglais, en proposant d'atteindre séparément les diverses sources de revenu. Cependant il est bien certain que, dans ce système même, on arrive aussi à frapper deux fois le même revenu, quand celui-ci provient du travail et est capitalisé, sous forme de terre, créance, etc. ; il est vrai que dans ce cas il est transformé en capital.

Dans tous les projets d'impôt global sur le revenu l'impôt est progressif, comme en Allemagne ; et bien que dans ce dernier pays la progression soit, en général, assez modérée, cela n'empêche pas l'impôt d'y donner lieu à de nombreuses réclamations. Les populations des pays qui nous occupent sont façonnées depuis longtemps à la tutelle « paternelle » du Gouvernement et l'acceptent volontiers ; c'est ce qui a permis au socialisme d'Etat de prendre là une extension considérable. Chez nous on a d'autres idées et on ne se soucie pas de voir l'Etat se char-

ger de faire le bonheur des citoyens au prix de leur liberté et de leur bourse.

Chaque pays, à cet égard, a sa manière de voir, et on ne saurait impunément transplanter dans l'un un système qui a réussi dans un autre. Si le professeur Nasse trouvait le socialisme d'Etat bon pour la Prusse, il lui paraissait mauvais, pernicieux même pour beaucoup d'autres pays notamment dans ceux gouvernés par des partis. « Dans ces pays, dit-il, il est inévitable, et même admis comme coutume légitime, que les chefs du parti vainqueur, après avoir conquis le pouvoir, ne l'exercent pas seulement dans l'intérêt général, mais encore pour manifester leur reconnaissance aux membres de leur parti, et pour maintenir la cohésion de leurs partisans. En de pareilles circonstances, il importe extrêmement que l'influence du gouvernement soit très limitée. » (*Développement et crise de l'individualisme économique en Angleterre* par le professeur Nasse, cité par M. Maurice Block. *Comptes rendus de l'Académie des sciences morales et politiques*. Novembre 1897).

Raisons pour lesquelles l'impôt global est inapplicable en France. — Il y a d'abord les raisons historiques. Cet impôt a existé à diverses reprises dans l'ancien régime, et il a laissé de tels souvenirs que le pays ne se soucie nullement d'en tenter de nouveau l'expérience. L'exemple de ce qui se passe à l'étranger n'est du reste pas fait pour nous encourager. Partout où existe l'impôt général sur le revenu, nous pressentons ou nous apercevons tout un cortège de formalités : déclarations, inquisitions, procédés arbitraires et rigoureux de contrôle en complète contradiction avec nos mœurs libres, et la répugnance naturelle que nous éprouvons pour toute intrusion dans les affaires privées. On a cité (Léon Say) le cas de ce banquier berlinois qui, après avoir répondu

avec sincérité à l'interrogatoire, digne d'un juge d'instruction que lui faisait subir le contrôleur, au sujet de sa fortune, ne fut pas peu étonné de l'entendre lui demander quelle était la valeur des cadeaux reçus par sa femme à Noël. Des faits analogues se passent journellement dans les pays où existe l'impôt sur le revenu et sur le capital ; dans un des cas qui nous est personnellement connu, on a fait remarquer à un contribuable, pour le forcer à avouer un capital ou un revenu plus considérable que celui qu'il déclarait, « *que le boucher venait chez lui tous les jours.* » De telles pratiques ne sont possibles que par suite de dénonciations. La dénonciation anonyme est d'ailleurs une plante qui fleurit dans les pays de race allemande (sauf d'honorables exceptions), où au lieu d'y être l'objet du mépris qu'elle mérite, elle est prise en sérieuse considération. Ce sont là des mœurs policières qu'il n'y a aucun intérêt à voir introduire chez nous.

De plus, ces systèmes d'impôt global sont très compliqués, et il est fort difficile de s'y retrouver dans l'application. Cette complication répugne absolument à l'esprit français, pour qui la clarté et la simplicité sont les conditions indispensables d'un bon système d'impôt. Une autre raison qui s'oppose chez nous à l'impôt général sur le revenu c'est qu'en fait, un grand nombre de revenus sont déjà taxés lourdement, et que le contribuable français, par suite des taxes indirectes est littéralement surchargé, ce qui n'existe pas au même degré ailleurs, et constitue une sérieuse entrave à l'activité économique.

Un des inconvénients de l'impôt général sur le revenu est la taxation d'office. « Au moment, a judicieusement écrit le regretté M. Burdeau, où les Chambres s'efforcent d'abolir l'exercice chez les habitants, on verrait s'établir un exercice d'un autre genre, incomparablement plus in-

quisitorial, puisque son droit d'investigation s'étendrait à tous les contribuables et à toutes les ressources. Encore ce pouvoir si intolérable qu'il fût pour notre caractère national, resterait-il impuissant dans un grand nombre de cas. Qui se flatterait, en effet, de déterminer avec exactitude des revenus tels que les bénéfices agricoles, les profits du commerce et de l'industrie, les honoraires si variables de certaines professions libérales, etc ? »

Un tel système appliqué de nouveau à la France ne serait d'ailleurs que du vieux neuf, car il a déjà existé, et tout l'ancien régime est rempli des plaintes unanimes dont il était l'objet. Le célèbre jurisconsulte Beaumanoir, dans les *Coutumes de Beauvoisis*, nous montre que le seigneur doit asseoir la taille « par loyale enquête » comprenant la déclaration du contribuable affirmée sous serment, c'est-à-dire exactement ce qu'on nous propose aujourd'hui. Mais ce système parut lui-même si rudimentaire que l'ordonnance de 1270 décide la nomination dans chaque paroisse d'une commission de 30 à 40 membres, ayant juré sur l'évangile de choisir parmi eux ou parmi les autres citoyens recommandables, les douze plus dignes que l'assiette de la taille leur soit confiée. Ceux-ci jureront à leur tour de remplir ce ministère avec justice, de n'épargner personne, de ne surcharger personne de ne céder ni à l'affection, ni à la haine, ni aux prières, ni à la crainte (1). Tout cela c'était l'arbitraire que des ordonnances subséquentes s'ingéniaient à atténuer. Tel est le cas de celle de 1583, changeant le système de taille personnelle en taille réelle à raison des biens possédés. Puis viennent les édits de 1600, 1734 et la déclaration royale

(1) Voir *l'Impôt général sur le revenu*, par M. Maurice Lasserre, député du Tarn-et-Garonne. *Revue politique et parlementaire*, VI, p. 409.

de 1761. La déclaration de 1768 nous montre les débuts de l'impôt foncier moderne et de l'impôt des patentes. Elle sépare les revenus commerciaux et industriels de ceux des biens fonds, mais cette taxation est également arbitraire puisque ces taillables nouvellement taxés ne le sont « qu'à la commune renommée de leurs concitoyens sur le bénéfice qu'ils seront censés avoir fait pendant l'année de leur commerce et dans leur métier. » La taille foncière se percevait « d'après la description des biens fonds et à raison de leur revenu. » Ce système, s'il eût été appliqué avec justice aurait constitué un progrès sur la méthode antérieure de taxation d'après l'ensemble des facultés appréciées arbitrairement (l'impôt personnel) en ce qu'il lui substituait l'impôt réel, perçu à raison de la chose soumise à la taxe, sans tenir compte de la situation du contribuable, qui n'est taxé que comme détenteur de la matière imposable.

Quant à la déclaration du contribuable dans l'impôt général sur le revenu on ne peut le considérer que comme un procédé très aléatoire : « La conscience française n'est pas encore arrivée à cette hauteur morale qui fait que chacun s'aperçoit qu'en éludant la loi, il fait payer à son voisin ce qu'il devait payer lui-même », (Victor Lefranc, Séance de l'Assemblée Nationale du 11 août 1871). Ce reproche n'est d'ailleurs pas spécial à la conscience française, ainsi que l'ont montré les fraudes en matière d'impôt, aussi bien en Angleterre qu'en Prusse.

« C'est un véritable leurre que d'exiger du contribuable la déclaration totale, sans avoir le moyen de contrôler cette déclaration. Si vous ne possédez pas ces moyens de contrôle, la déclaration est illusoire ; elle peut être mensongère ; vous établissez véritablement un impôt sur la conscience, sur la bonne foi, et c'est le contribuable le

plus sincère et le plus honnête qui est le plus fortement taxé. (M. Poincaré, séance de la Chambre des Députés du 12 juillet 1894). Il y a donc nécessité d'un contrôle ; mais celui-ci est inadmissible en France où on ne l'acceptera jamais. Tout contrôle est nécessairement vexatoire et de plus arbitraire, comme le disait M. Thiers en décembre 1871. « Si les conseils électifs ont le droit de répartir l'impôt, ce n'est plus le pouvoir politique qu'on se disputera, c'est la puissance de taxer, la faculté de reporter l'impôt à droite ou à gauche. Ne devenons jamais les complices d'un tel arbitraire. (1) »

Dans un rapport à la commission de l'impôt, en mars 1899, M. Caillaux examinait le fonctionnement de l'impôt sur le revenu en Allemagne, ainsi que les avantages et les inconvénients des systèmes de la taxation d'office et de la déclaration. Il montrait qu'un des inconvénients de la déclaration est l'impossibilité d'assurer le secret des déclarations. Il en résulte, disait-il, un grave préjudice pour le commerce. Aussi constate-t-on que le capital s'expatrie, que des banquiers, de gros commerçants quittent la Prusse et l'Allemagne pour se fixer à l'étranger, à Bruxelles particulièrement. M. Caillaux rappelle, à cette occasion, que la nouvelle réglementation de la Bourse de Paris a eu également pour effet d'accroître l'importance du marché de Bruxelles, et il se demande si le législateur allemand et le législateur français se sont entendus pour faire de la Belgique la terre promise du commerce, de la finance et de l'industrie.

En somme, partout à l'étranger où la déclaration est en usage, elle donne lieu à de nombreuses réclamations, comme l'impôt général sur le revenu lui-même. Ce qui

(1) Voir Emmanuel Besson. — *La commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu*. — *Revue politique et parlementaire*, II, p. 118.

se passe à l'étranger ne saurait donc nous séduire et on ne peut songer en France à l'adaptation des procédés de contrôle de l'administration prussienne, malgré les réelles qualités d'ordre, de méthode et d'autorité qui la distinguent, et qui font qu'elle est la meilleure pour nos voisins.

Pour les raisons qui précèdent, la Commission extra-parlementaire a abandonné la méthode synthétique de l'impôt général sur le revenu et a adopté la méthode analytique, consistant à imposer séparément chaque nature de revenu. C'est également le système que nous proposons en y apportant certaines modifications d'ordre économique.

o

CHAPITRE XXIV

LA RÉFORME FISCALE EN FRANCE

RÉSUMÉ ET CONCLUSION GÉNÉRALE

§ I. — Plan de la réforme.

Dégagée des considérations qui se rapportent à chaque impôt en particulier, la réforme du système fiscal français telle que nous la comprenons peut se ramener au plan suivant :

Impôt foncier. — La réforme consiste dans la péréquation de l'impôt, tant en ce qui concerne les propriétés bâties que celles non bâties. Elle peut être opérée sans modification essentielle de l'impôt et n'occasionnera aucune perte pour le Trésor. (Voir chap. VIII, § 5).

Contribution mobilière. — La réforme consisterait à opérer la péréquation de l'impôt en évaluant soit annuellement, soit à intervalles périodiques moins rapprochés, toutes les constructions aussi bien anciennes que nouvelles, de manière à fixer l'imposition au taux de 5 %. Non seulement cette réforme ne coûterait rien au Trésor, mais elle augmenterait le rendement de l'impôt par suite de l'accroissement de valeur de la matière imposable. On pourrait et on devrait, si possible, profiter de ces augmentations pour abaisser le taux de l'impôt. Celui-ci au lieu d'être de répartition devrait être de quotité. (Voir chap. IX, § 1).

Contribution personnelle. — La réforme consisterait à unifier le mode d'établissement qui varie suivant les communes. Elle n'aurait aucune répercussion extérieure. De plus la contribution mobilière et la contribution personnelle devraient être séparées (Voir chap. IX, § 2).

Portes et fenêtres. — Ici, la réforme consisterait dans la suppression de l'impôt; mais ce ne serait qu'une translation puisque la recette qu'il produit serait demandée provisoirement à l'impôt mobilier en attendant l'extension de l'impôt à tous les revenus. (Voir chap. IX, § 3).

Patente. — La réforme de cet impôt consistera à améliorer le système des *indices extérieurs* d'après lequel le revenu *présumé* est déterminé. Il y aurait lieu d'accorder des réductions dans les cas de double emploi. Par contre, il faudrait soumettre à la patente les profits agricoles qui en sont actuellement exemptés, ce qui permettrait la suppression de la contribution personnelle mobilière et de celle des portes et fenêtres (Voir chap. X, § 1^{er} et 2).

Impôt sur les revenus mobiliers. — La réforme consisterait à étendre l'impôt à tous les revenus mobiliers non actuellement atteints (sauf la rente). L'extension donnée à cet impôt en ferait le pivot de la réforme fiscale. (Voir chap XI).

Droits d'enregistrement. — La réforme des droits d'enregistrement se suffirait à elle-même, sauf en ce qui concerne l'abaissement des droits de mutation à 5 %, lequel occasionnerait au Trésor un déficit qu'on peut évaluer à 50 millions au début, mais qui irait en diminuant d'année en année par suite du développement des transactions à attendre du dégrèvement (Voir chap. XIII).

Taxes sur les correspondances. — La réforme des taxes postales opérée par étapes successives ne doit causer au-

cune diminution de recettes au Trésor, attendu qu'elle n'aurait lieu qu'en y employant les excédents de recettes provenant du développement naturel du trafic. Les déficits provisoires devraient être couverts par des avances faites par la *Caisse des réformes*, alimentée par la caisse des Dépôts et Consignations et dont il sera parlé plus loin. (Voir chap. XIV et *infra* § 6).

Impôt sur les boissons. — La réforme des boissons occasionnerait au Trésor un déficit annuel de 45 millions au début. (Voir chap. XV).

Impôt sur le sucre. — La réforme pourrait être opérée soit en dégrevant le sucre brut et en surchargeant le sucre raffiné, soit par un dégrèvement du droit actuel de 60 fr. qui serait abaissé à 20 fr. Mais ce second procédé de réforme occasionnerait au début un abaissement de recettes tellement considérable qu'on ne peut y songer dans l'état actuel de nos finances, car c'est un déficit de 100 millions qu'il faudrait prévoir au début. (Voir chap. XVII, § 1).

Impôt sur le sel. — La réduction de l'impôt de moitié occasionnerait au Trésor une perte d'environ 15 millions. Cette réforme bien que souhaitable ne s'impose pas impérieusement. (Voir chap. XVII, § 2).

Droits de douanes — La réforme devrait se faire dans l'intérieur de l'impôt en développant les échanges par une meilleure politique douanière et en employant les plus values devant résulter de l'accroissement de consommation en dégrèvements. Ceux-ci devraient porter sur les objets de première nécessité susceptibles d'une grande extension de consommation. Il faudrait compter au début sur un déficit d'environ 90 millions. (Voir chap. XVIII, § 8).

Octrois. — La réforme des octrois ne sera réelle que lorsque les communes, aidées par l'Etat, pourront abaisser successivement les taxes locales portant sur les consommations. Cet abaissement ne pourra avoir lieu qu'au moyen d'excédents budgétaires permanents, de subventions départementales, et d'abandon des taxes perçues à l'entrée des villes pour le compte de l'Etat. Alors seulement il y aura réellement dégrèvement et non pas déplacement d'impôt, comme c'est le cas dans les projets remplaçant les octrois par d'autres taxes présentés par diverses villes. La suppression des octrois occasionnerait dans les budgets locaux un déficit de 300 millions en chiffre rond. Quant au dégrèvement partiel réduit à la suppression des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, il serait de 50 millions. (Voir chap. XIX, § 4).

Récapitulant les données qui précèdent, le bilan de la réforme fiscale se présente de la manière suivante :

	Déficits
Droits d'enregistrement. Réforme des droits de mutation. . .	50 millions.
Impôt sur les boissons. Dégrèvement des boissons hygiéniques. . .	45 »
Impôt sur le sucre. Dégrèvement.	100 »
Impôt sur le sel. —	15 »
Douanes. —	90 »
Octrois. Suppression.	300 »
Total du déficit à prévoir pour dégrèvements et suppressions de taxes.	600 millions.

En regard de ce déficit on ne peut mettre que le produit résultant de l'extension de l'impôt sur le revenu à ceux qui en sont actuellement exemptés, évalué à 60 millions, auxquels il convient d'ajouter les recettes à provenir de l'excédent de transactions et de celui de la consommation résultant des dégrèvements. 40 millions.

Soit au total 100 —

Il resterait donc, comme déficit une somme de 500 millions et c'est à ce chiffre qu'il faut évaluer ce que coûterait annuellement la réforme au début, tant au budget de l'Etat qu'à celui des localités, si on voulait l'effectuer en une seule fois. Ce serait retrancher un dixième de l'ensemble des recettes budgétaires de l'Etat, des départements et des communes.

§ II. — Exécution de la réforme. Recherche d'économies.

Etudions d'abord le mode d'exécution de la réforme en ce qui concerne les impôts d'Etat. Quant à la réforme des octrois elle devrait avoir lieu parallèlement. Nous l'examinerons plus loin.

Les réformes fiscales qui ont été effectuées dans ces dernières années ont moins consisté à réduire le total des impôts (sauf en ce qui concerne l'impôt sur les transports) qu'à alléger certains contribuables, pendant qu'on en surchargeait d'autres (parfois aussi les mêmes). C'est notamment ce qui a eu lieu lors du dégrèvement de l'impôt sur la propriété non-bâtie, tandis que l'impôt foncier sur la propriété bâtie était transformé en impôt de quotité fixé à 4 % et dont le produit fut exactement de 16 millions supérieur à celui antérieurement perçu. C'est un système analogue qui est proposé actuellement pour la suppression de la contribution mobilière et des portes et des fenêtres. Nous l'admettons à titre transitoire, en attendant l'extension de l'impôt sur les revenus à ceux qui en sont actuellement exemptés. (Voir chap. IX et XII).

Pour obtenir de véritables dégrèvements il faut avant

tout des *excédents budgétaires* qui ne peuvent être obtenus, que par des économies. Celles-ci doivent résulter :

1° D'une diminution des dépenses des arrérages de la dette publique, par suite d'amortissements et de conversions ; mais ces dernières ne doivent figurer ici que pour mémoire, les circonstances n'y étant nullement favorables à l'heure actuelle, par suite de la désaffection du public pour les fonds d'Etat.

2° D'une diminution des dépenses des administrations publiques.

3° Du développement des produits *nets* du domaine de l'Etat qui sont beaucoup plus faibles en France qu'à l'étranger, notamment en ce qui concerne les forêts. Quant aux parties du domaine qui sont improductives ou même coûteuses, le plus sage serait de les aliéner. Nous y reviendrons.

Ainsi que le disait déjà Turgot il y a plus d'un siècle : « Avant d'aborder la question du remaniement des impôts il faut d'abord limiter les dépenses et avoir fait des économies. » Mais s'il est facile de poser ce principe, il n'est pas aussi aisé d'en faire l'application. Nos dépenses sont énormes et ont considérablement augmenté dans ces dernières années par suite de l'application des lois nouvelles. Ces dépenses paraissent d'autant plus élevées si on compare la situation du contribuable français avec celle des contribuables étrangers. Il résulte des chiffres fournis par M. Morel, sénateur, rapporteur du budget de 1896, qu'en ce qui concerne les dépenses à la charge de l'Etat, les chiffres par contribuable seraient les suivants (1) :

France : 93 fr. 06 par tête ; — Prusse : 77 fr. 23 ; —

(1) Voir la brochure de M. le comte de Luçay, *Ni emprunts, ni impôts nouveaux, des économies.*

Autriche : 62 fr. 98 ; — Belgique : 55 fr. 52 ; — Grande-Bretagne : 60 fr. 85 ; — Italie : 57 fr. 60 ; — Russie d'Europe : 42 fr. 55 ; — Suisse : 35 fr. 25 ; — Turquie 18 fr. 72.

En ajoutant la part provenant des dépenses départementales et communales, M. Morel estimait la charge à plus de 120 fr. par tête et il écrivait avec raison : « Quand le budget d'un pays arrive à de pareils chiffres, on est obligé de reconnaître que les dépenses sont excessives et que la charge du contribuable est arrivée à un point où elle ne peut plus être augmentée. »

M. Georges Cochery, rapporteur du budget précité à la Chambre des Députés, trouvait également que nous dépensons trop. « On se laisse entraîner à voter des dispositions préparant des charges considérables sans en mesurer exactement les conséquences, sans se préoccuper des ressources sur lesquelles on les imputera, sans même que la commission du budget soit appelée à formuler son avis. C'est ainsi que pour les 8 dernières années, les augmentations de crédits, résultant du vote et de l'application des lois nouvelles, se sont élevées de 8.134,000 fr. en 1888, à 126 millions en 1895, et le chiffre total sera de 164 millions quand ces lois recevront leur pleine application. » Et il concluait en disant : « Aucun pays ne saurait résister longtemps à de pareilles augmentations de charges. Il faut nous arrêter, si nous ne voulons pas compromettre gravement nos finances. » (*Rapport du 28 octobre 1895*).

Les vrais principes à cet égard ont été posés par M. Rouvier, alors ministre des finances, dans l'exposé des motifs du budget de 1891.

« L'économie dans les dépenses, déclarait-il hautement, est au premier rang d'une administration républicaine et soucieuse de ses devoirs envers les contribuables. L'E-

tat ne doit pas seulement apprendre à se restreindre pour laisser aux initiatives privées le maximum de leur puissance ; il doit de plus réduire au minimum le coût des services, afin que l'impôt reste le juste prix d'avantages indiscutables. Dans la lutte économique engagée entre les nations, le poids des charges fiscales est appelé à jouer un rôle peut-être décisif ; l'avenir est aux peuples qui, sachant modérer leurs dépenses, auront ménagé le mieux les sources vives de leur richesse. »

L'ensemble des dépenses de l'Etat peut être réparti en 3 grandes catégories : 1° les arrérages de la dette publique ; 2° les dépenses des services civils ; 3° les dépenses militaires (guerre et marine). Examinons ces trois catégories séparément afin de voir si des économies pourraient être réalisées sur chacune d'elles et dans quelle mesure.

Dette publique. — Le montant de la dette publique nationale seule (sans compter les dettes départementale et communale), est évaluée par M. Caillaux, ministre des finances, à 30 milliards de francs. Elle se décompose de la manière suivante :

Dette consolidée, 3 et 3 1/2 % perpétuelle.	22 milliards.
Dette flottante.	1 —
Dette remboursable, 3 % amortissable et annuités diverses.	7 —
TOTAL. . .	30 milliards.

Quant à la dette viagère qui est annuellement de 240 millions (pour 1900), nous ne croyons pas devoir faire entrer sa capitalisation en ligne de compte, parce que cette dette est pour la plus grande partie composée de pensions qui constituent des traitements de non activité et forme ainsi un complément des dépenses budgétaires des

services publics. C'est le point de vue de M. Caillaux et nous l'adoptons, bien qu'il ne soit pas absolument exact en théorie, les rentes viagères n'étant pas des traitements.

Pour obtenir des économies sur les dépenses de la dette publique, il existe deux procédés, l'amortissement et les conversions. Tous deux ont été employés en Angleterre et y ont produit de remarquables résultats.

L'exemple de l'Angleterre a été également suivi en Belgique.

Le même système vient d'être adopté chez nous par M. Caillaux, ministre des finances, à l'occasion du budget de 1901. Profitant d'une annuité de 37 millions 1/2 devenue disponible en 1901 par suite de l'extinction des obligations sexennaires de la guerre, M. Caillaux propose d'appliquer cette annuité à l'extinction de 550 millions de rentes perpétuelles appartenant aux Caisses d'épargne et détenues par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Actuellement ce n'est que pour mémoire qu'on peut indiquer la conversion du 3 1/2 % comme devant procurer une économie au Trésor. La conversion au 3 %, si elle pouvait être faite en 1902, diminuerait les ar-rérages de la dette. Mais l'état du marché des rentes semble devoir renvoyer cette opération à une date plus éloignée. Partout, en effet, les fonds des Etats même de premier ordre sont en baisse, le public se portant de pré-férence sur les valeurs industrielles qui lui donnent un intérêt plus élevé, en même temps que des plus values parfois assez considérables. Ce phénomène est général. Dans ces conditions les fonds publics ne peuvent pas dépasser suffisamment le pair pour qu'une conversion puisse être faite avec réussite; il ne faut donc mentionner pour l'instant cette source d'économie que pour mé-moire. Lorsque les circonstances permettront la conver-

sion des 237 millions $1/2$ de $3\ 1/2\ \%$ en 3% , l'économie annuelle réalisée par l'Etat dans le service de la dette sera de 34 millions de francs.

Il résulte des considérations qui précèdent que grâce à l'amortissement pratiqué soit sous forme de rachats, soit sous forme d'annuités terminables, et en profitant de l'époque propice pour effectuer les conversions, le fardeau de la dette publique peut être réduit en capital et en intérêts.

Services publics. — La deuxième grande catégorie de dépenses publiques se rapporte aux services civils comprenant les services généraux des ministères, les frais de régie et d'exploitation, et les remboursements et non valeurs. Laissons de côté ces deux dernières sections qui ne motivent aucune observation pour ne nous occuper que des services généraux des ministères. Il semble tout d'abord que ce soit là la partie immédiatement compressible du budget. La plupart des auteurs qui préconisent des réformes ne manquent pas de proposer de nombreuses modifications dans les services civils en vue de réaliser des économies. Les principaux points sur lesquels s'exerce leur critique sont les traitements civils, l'instruction publique et les travaux publics.

Le montant des *traitements civils* est très élevé et a considérablement augmenté dans ces dernières années, par suite du nombre croissant des fonctionnaires résultant de l'application des lois nouvelles. M. Turquan, dont le nom fait autorité en statistique, l'évaluait il y a quelques années à 410000 pour l'Etat, auxquels il faut ajouter 118000 employés des communes et 9000 employés départementaux, soit au total 537000 agents. Evaluant les traitements payés à ces fonctionnaires M. Neymark a trouvé le chiffre de 700 millions, et si à ce chiffre on ajoute les

pensions qui constituent les traitements de non activité, on arrive à constater que l'ensemble dépasse le montant des arrérages de la dette publique. MM. Neymark et Turquan constatent que les gros traitements sont l'exception, la moyenne étant de 1290 fr. pour l'Etat, et 136000 agents touchant moins de 1000 fr. L'économie ne pourrait donc provenir que de la diminution du nombre des fonctionnaires. Telle est également la solution que proposait Berryer en 1850 :

On ne peut méconnaître, en outre, qu'il serait fort injuste de supprimer des fonctionnaires qui ont acquis pour la plupart leur grade au concours, et qui sont par cela même en droit de compter sur la stabilité de leur situation, qui dans certains pays, notamment en Prusse, leur est légalement garantie. Le remède à l'état de choses dont on se plaint consisterait à ne plus étendre les attributions de l'Etat et à supprimer par voie d'extinction une partie des emplois devenus vacants dans les services où ils seraient reconnus trop nombreux. De cette manière on arriverait lentement, mais sûrement, à réaliser des économies. Un abus qu'il y aurait lieu de réfréner si on ne pouvait le faire disparaître complètement, ce qui est impossible pour certains services, est l'allocation de logements à de trop nombreux employés. Elle entraîne des frais d'entretien, de chauffage et d'éclairage considérables, inconnus dans d'autres pays, où seul le personnel de garde est logé. On a parfois proposé la réduction des gros traitements à partir de 10.000 fr. ; mais en raison de leur petit nombre l'économie obtenue serait insignifiante. Ce qu'il faut c'est limiter les attributions et par suite les fonctions, et diminuer le nombre des emplois en profitant des extinctions.

Le ministère de l'instruction publique donne lieu à des

dépenses considérables ; mais on ne saurait songer sérieusement à opérer des réductions de ce côté. — On peut seulement demander que les sommes consacrées aux divers enseignements soient aussi judicieusement employées que possible en vue de leur objet spécial et qu'on sacrifie moins à la passion de l'ornementation, » qui chez nous prend une trop large part des crédits qui devraient être uniquement employés au développement de l'instruction. Pour en revenir aux économies, il n'y en a pas à attendre de ce côté ; ce seraient bien plutôt des crédits supplémentaires qui seraient nécessaires, notamment pour l'enseignement supérieur, car il reste beaucoup à faire de ce côté.

Si le budget de l'Instruction Publique n'est pas susceptible de donner des économies, on pourrait en revanche en opérer de sérieuses sur celui des Beaux-Arts, en supprimant toutes les dépenses qui ne se rapportent pas directement à nos établissements d'instruction artistique. Des économies pourraient être réalisées sur les manufactures nationales dont le maintien très coûteux n'est plus justifié dans l'état d'avancement actuel des industries d'art. Tout au moins devrait-on, ainsi que le demandait M. Georges Berger, restreindre leur rôle à celui de laboratoires, sans leur permettre de venir faire concurrence à l'industrie privée.

Le Ministère des Travaux Publics réclame également au budget des sommes considérables et cependant, de ce côté encore, il est difficile de prévoir des économies, sauf celles résultant d'extinctions d'annuités pour subventions ou garanties d'intérêts, et dans un avenir plus ou moins prochain l'entrée en partage de l'Etat dans les bénéfices des compagnies de chemins de fer. Mais, en face de ces sources d'économies ou de profit apparaît la nécessité de compléter

notre outillage national qui est fort en retard sur celui de nos rivaux. Dans ces conditions il semblerait qu'il n'y a aucune amélioration à attendre dans notre situation budgétaire et que les économies réalisées seront immédiatement reprises pour d'autres travaux. S'il devait en être ainsi, ce serait à désespérer de toute réforme.

Pour pouvoir profiter des économies à réaliser, il faudra dorénavant faire appel à l'industrie privée pour l'exécution des travaux publics, au lieu d'en charger l'Etat qui n'a pas pour stimulant l'aiguillon du profit. Certes, il existe encore des travaux publics d'intérêt général que l'industrie privée ne saurait entreprendre parce qu'elle n'y trouverait pas un bénéfice suffisant ; ceux-ci incombent nécessairement à l'Etat, mais le nombre en va sans cesse diminuant. Dans tous les autres cas, l'Etat doit faire place à l'industrie privée, parce qu'il produit et exploite plus chèrement qu'elle. Un exemple probant à ce sujet est celui des chemins de fer de l'Etat qui fonctionnent depuis 1878 et n'ont donné que de piteux résultats. Ne serait-il pas plus sage de vendre ce réseau et d'employer les ressources qu'on en retirerait à former une réserve destinée à faire face aux moins-values qui résulteraient, au début, des dégrèvements d'impôts sur les objets de consommation ? ce serait là une solution vraiment pratique, mais il y a trop d'intérêts en jeu pour espérer qu'elle soit adoptée.

Une bonne mesure à prendre par l'Etat, ce serait de renoncer pour l'avenir au système de la garantie d'intérêts, parce que, avec ce système, l'Etat se trouve lié pour toute la durée du contrat, sans pouvoir profiter des circonstances favorables, telles que l'amélioration de son crédit, qui pourraient se présenter et lui permettre d'alléger le fardeau de son engagement. C'est ainsi que l'Etat,

en donnant une garantie d'intérêt de 4 % à un concessionnaire ne pourra pas diminuer son obligation, tandis que s'il avait emprunté au même taux, l'amélioration de son crédit pourrait lui permettre au bout d'un certain nombre d'années d'emprunter à un taux moins élevé, pour rembourser le premier emprunt, en économisant la différence des intérêts payés en moins. Il est donc préférable pour l'Etat de renoncer au système de la garantie d'intérêt.

Les *services militaires*, guerre et marine, en y ajoutant les colonies, dépensent plus d'un milliard chaque année. Il semble que sur cette énorme somme il y aurait quelques économies à réaliser, et cependant à chaque budget des crédits plus élevés sont demandés. De ce côté encore on ne voit guère à retrancher ; il y a parti pris de dépenser.

De plus, on a la tristesse de constater, chaque fois qu'une difficulté de nature à amener des complications se présente, que nous ne sommes jamais prêts. Des travaux doivent être exécutés hâtivement et de nouveaux crédits sont nécessaires. Il y a évidemment dans les budgets de la guerre, de la marine et des colonies des fissures qu'il serait urgent de rechercher et de calfeutrer.

§ III. — Economies proposées sur les services publics.

Des propositions concernant les économies à opérer dans le budget ont été présentées à diverses reprises. Elles sont toutes dues à l'initiative des adversaires du gouvernement républicain. La première, en date du 26 juillet 1886, avait pour objet les *Réformes à introduire*

dans le budget de l'Etat et dans la comptabilité publique, et contenait un plan d'ensemble établi d'après les travaux de la Commission de révision des services administratifs de 1871. La proposition concluait à une économie totale de 307 millions sur les services civils, militaires et des colonies. Elle demandait en outre l'aliénation du réseau de l'Etat, ainsi que la restriction des crédits extraordinaires et supplémentaires, et enfin l'extension du contrôle de la Cour des Comptes. Cette proposition ne vint pas en discussion. La même proposition fut reprise pendant la législature de 1888 par les membres de l'opposition de droite ; mais elle était restreinte aux services civils et aux colonies. Elle concluait à une économie de 282 350 000 fr.

L'examen de détail des chiffres de cette proposition montre combien était grande l'illusion de ses auteurs. Non seulement les économies proposées sur les divers services sont considérablement exagérées ; mais encore pour plusieurs d'entre eux elles sont impossibles, par suite de droits acquis ; pour d'autres enfin, tels que les Postes, le service est même insuffisamment doté. Cependant, malgré ces critiques, certaines propositions sont à retenir, tout en abaissant les chiffres d'économies prévues, telles sont celles concernant la suppression des logements dans les bâtiments de l'Etat, les affaires Etrangères, l'Algérie, les Colonies, les Beaux-Arts, les Travaux Publics et les Chemins de fer de l'Etat. En somme au lieu de l'économie souhaitée de 282 millions on arriverait avec beaucoup de peine à obtenir peut-être 50 millions, et encore il n'est pas certain que dans ces conditions restreintes la marche de certains services ne serait pas compromise.

Plusieurs des propositions énumérées ci-dessus furent

prises en considération par la Chambre, mais aucune ne vint en discussion publique.

La dernière proposition de loi en vue de réaliser des économies par voie de réorganisation fut déposée le 9 avril 1895. Elle émanait de MM. le comte de Lanjuinais, d'Aillières, le baron de Mackau et 27 de leurs collègues. Elle partait de ce principe indiscutable — que la *réforme administrative est le point de départ nécessaire des économies budgétaires*. Les auteurs concluaient au groupement des 86 départements y compris la Corse en 23 régions, et substituaient 126 divisions administratives aux 362 arrondissements actuels. Un coup d'œil jeté sur le tableau qui accompagnait cette proposition de loi montre que, sous le nom de régions, ses auteurs avaient en vue la reconstitution, avec quelques modifications, des provinces de l'ancienne France.

Les auteurs justifiaient leur proposition par l'extension donnée aux voies de communications et les facilités qui en résultent pour communiquer rapidement d'une extrémité du territoire à l'autre. De plus, ils s'appuyaient sur des statistiques tirées des autres pays pour montrer que le morcellement des unités administratives est moins considérable que chez nous, et que notre organisation administrative actuelle n'est plus en rapport avec les progrès réalisés.

Quant aux conséquences budgétaires de la proposition, ses auteurs comptaient sur une économie immédiate de 120 millions et demi. (Voir pour les détails l'exposé des motifs du 9 avril 1895. Annexe II, p. 72 à 80).

L'examen, même superficiel des chiffres, permet d'entrevoir que la plupart des économies proposées seraient irréalisables par suite de l'impossibilité de bouleverser tous les services civils publics indispensables, quelle que soit la division territoriale du pays.

La vérité est qu'il est excessivement difficile de réaliser des économies dans les services publics et qu'on n'y parviendra qu'en limitant les attributions de l'Etat, ce qui entraînera forcément celle du personnel et des dépenses.

§ IV. — Règles techniques en vue d'obtenir des économies.

Certaines mesures peuvent cependant exercer une salutaire influence sur la limitation des dépenses ; quelques-unes étaient indiquées dans la proposition précitée de 1888, telles sont notamment l'extension du contrôle de la Cour des Comptes à toutes les dépenses de l'Etat, sauf les fonds secrets ; l'obligation pour les ministres de présenter aux Chambres, lors de leur sortie du ministère, le compte administratif de leur gestion financière ; la fixation par la loi du nombre et des attributions des ministères, ainsi que du cadre des administrations centrales (1).

L'établissement d'un système de contrôle préventif et consultatif par la Cour des Comptes a depuis longtemps attiré l'attention. Cette question a été traitée de main de maître dans un discours de rentrée prononcé par M. Renaud, procureur général à la dite Cour. Ce contrôle préventif a rencontré des partisans chez des hommes politiques considérables. Le 19 octobre 1891, à la Chambre des Députés, M. Deschanel s'exprimait ainsi : « Il me reste à dire un mot d'une lacune considérable dans notre organisation financière. C'est, une fois le budget voté, l'insuffisance du contrôle. On voit les administrations dépasser impunément les crédits qui leur ont été alloués

(1) Voir comte de Luçay, *Op. cit.*, p. 23.

par les Chambres. Nous n'avons aucun moyen de les en empêcher. Nos commissions émettent, après coup, des blâmes platoniques. Nous gémissons, mais nous payons. Au lieu de nous livrer à ces plaintes tardives et vaines, il vaudrait mieux empêcher le mal de naître.

« Il s'agit, en effet, de trouver un pouvoir assez fort, assez indépendant pour tenir en respect la puissance ministérielle pendant le cours de l'exécution du budget.

« Ce pouvoir, l'Italie l'a trouvé dans sa Cour des Comptes ; tandis qu'en France la Cour des Comptes n'exerce qu'un contrôle *a posteriori*, en Italie elle exerce un contrôle préventif (1). »

Une fois le principe du contrôle préventif admis, le fonctionnement en serait déterminé par un règlement d'administration publique. Ce contrôle entraînerait un certain surcroît de dépenses par suite de l'augmentation de personnel nécessaire. Mais qui veut la fin veut les moyens. Ce qu'on peut faire remarquer, c'est que de 1870 à 1896, le budget de la Cour des Comptes n'a subi qu'une augmentation insignifiante de 22 000 fr., tandis que d'une manière générale le travail de la Cour a plus que doublé. La dépense supplémentaire résultant de la création de quelques emplois nouveaux serait largement compensée par les résultats à attendre de la réforme.

A défaut du renforcement du contrôle de la Cour des Comptes et pour éviter un surcroît de dépenses on pourrait tout au moins tirer un meilleur profit des Rapports de ladite cour sur les budgets soumis à sa vérification. Cette tâche s'impose au Parlement qui ne

(1) Notons que ce contrôle préventif est exercé également en Belgique par la Cour des Comptes et en Angleterre par la Chambre de l'Echiquier.

semble cependant pas s'en préoccuper beaucoup, à voir le retard qu'il apporte au vote des lois de règlement des budgets. Il y a là une mauvaise méthode de travail attendu que si les comptes ne sont examinés que longtemps après les exercices auxquels ils se rapportent, le contrôle du Parlement ne peut plus s'exercer efficacement. Dans la préparation du budget la commission *ad hoc* s'efforce de réaliser des économies et de limiter les dépenses de chaque ministère. Mais ce travail ne peut produire aucune utilité si les chambres ne comparent pas, dans un délai rapproché, les autorisations de dépenses et ces dépenses elles-mêmes données par les comptes définitifs. Or avec le retard apporté au règlement final des budgets, cette comparaison n'offre plus aucun intérêt. Ici la réforme serait facile à accomplir; il suffirait de charger la commission du budget de présenter le rapport sur les comptes définitifs des dépenses des exercices écoulés, de même qu'elle le fait pour les crédits qui autorisent ces dépenses. Avec ce système très simple, aussitôt après la réception des rapports de la Cour des Comptes, le Parlement serait à même d'exercer utilement son contrôle. L'avantage de cette réforme, outre qu'elle ne coûterait rien au Trésor, serait d'assurer un contrôle utile sur la gestion des deniers publics en surveillant les dépenses et en vérifiant l'emploi des fonds votés. Le résultat final sera d'apporter plus d'ordre dans l'exécution des budgets.

D'après les considérations exposées quelques pages plus haut, on a vu que, sauf le cas d'une réorganisation administrative générale, très difficile sinon impossible à faire aboutir, il n'y a que de faibles économies à réaliser sur les dépenses des services civils, et aucune de quelque importance d'ici longtemps sur les services militaires.

C'est donc du côté du *domaine* qu'il faudra chercher l'économie, ou plutôt la réserve financière préparatoire qui devra précéder la réforme de l'impôt. Sans fonds disponibles pour faire face aux moins-values inséparables de tout dégrèvement, au début, celui-ci ne serait qu'un trompe-l'œil.

Une première remarque à faire au sujet du domaine, c'est l'impossibilité de se rendre compte de sa valeur et de son revenu par suite de l'éparpillement dans les divers budgets des propriétés bâties qui le composent. Spécialement pour apprécier le revenu il serait nécessaire d'opérer comme dans l'industrie, en retranchant du produit brut toutes les dépenses de construction, d'amortissement, d'entretien, pensions, etc. Il serait également désirable, comme le demandait M. Berger dans le rapport déjà cité sur le budget des Beaux-Arts, de dresser une situation et une évaluation exactes des immeubles appartenant à l'Etat. On pourrait rendre disponibles de vastes étendues de terrains soit inutilisés, mal employés ou improductifs, qui ont une valeur considérable. Il y aurait donc intérêt à les aliéner (sauf le domaine forestier) ce qui procurerait à l'Etat une partie des sommes nécessaires à la réforme. Rien qu'à Paris on pourrait facilement tirer environ 20 millions des immeubles situés dans l'intérieur, en transportant dans des locaux moins coûteux les services qui y sont installés, ou en utilisant des bâtiments parfois considérables et à peine occupés. (Certaines grandes villes pourraient suivre le même exemple, et avoir ainsi à leur disposition des ressources qui faciliteraient l'exécution des réformes fiscales locales).

Il faudrait que l'emploi des ressources à provenir de ces aliénations fût *strictement* appliqué à la réforme fiscale, et non pas qu'il fût considéré comme une aubaine tombant

entre les mains des administrations pour leur permettre de se livrer à de nouvelles dépenses d'une utilité contestable, principalement en vue de constructions nouvelles. Celles-ci sont la cause de dépenses permanentes pour entretien, surveillance, logement, chauffage et éclairage de tout un personnel qu'il faut ensuite retraiter. A cela on répond que ces travaux font « aller l'industrie » et que « quand le bâtiment va, tout va ». Mais ce qui va en même temps c'est l'augmentation des impôts dont le contribuable s'aperçoit. Ce qui diminue, c'est son pouvoir de consommation ou sa faculté d'épargner, au grand dam de la richesse générale.

La réforme serait grandement facilitée si on se décidait à vendre le réseau de l'Etat ; mais il est douteux qu'on y consente. Il est bien entendu que pour tirer de la vente du domaine le maximum de ce qu'elle peut donner il faudrait choisir une époque favorable, ne pas jeter à la fois une trop grande quantité de biens sur le marché ; faire des lots moyens ; en un mot prendre toutes les précautions que la science financière enseigne pour rendre l'opération aussi fructueuse que possible. Par dessus tout il importe de faire un judicieux emploi des sommes obtenues.

Une dernière remarque c'est que pour obtenir des finances saines, qui seules permettent des réformes, il est indispensable de n'avoir qu'un seul budget et de couvrir les dépenses extraordinaires au moyen des ressources ordinaires du budget. C'est le système suivi en Angleterre, excepté le cas de guerre, où on emprunte en annuités remboursables à courte échéance. C'est également le système adopté par l'Allemagne pour les dépenses occasionnées par le développement de sa marine militaire. En Belgique, M. de Smet de Nayer a appliqué les mêmes

principes. L'ensemble des réformes qu'il a réalisées permet de se rendre un compte exact des opérations budgétaires, et par suite de tendre à un emploi toujours plus judicieux des ressources publiques.

Enfin on peut ajouter qu'un Etat qui a un domaine privé, improductif ou onéreux, agit sagement en l'aliénant à condition d'employer les sommes qu'il se procure ainsi à des mesures d'utilité nationale, telles que réformes fiscales, extinction de la dette, dépenses extraordinaires de la guerre et de la marine.

Afin de donner toutes facilités au gouvernement pour le cas où les aliénations du domaine ne coïncideraient pas exactement avec les déficits à couvrir, le Ministre des finances serait autorisé à émettre des obligations à court terme remboursables sur les produits des ventes domaniales à effectuer.

§ V. — Principes de conduite politique en vue des économies.

Après les règles pour ainsi dire techniques qui peuvent aider à réaliser des économies, premier élément des réformes fiscales, il importe de poser quelques principes de conduite politique sans lesquels les meilleurs préceptes resteraient lettre morte.

On sait qu'une des causes de l'augmentation des dépenses provient surtout des amendements en matière de lois de finances et autres projets financiers dus aux membres du Parlement. — Ils se traduisent par des demandes de nouveaux crédits qui viennent rompre l'équilibre budgétaire que le gouvernement et la commission

du budget ont tont de peine à établir. Il y a là un mode de procéder, un abus qui a sévi jusqu'à présent d'une manière fâcheuse. L'exercice de ce droit d'amendement vient par l'imprévu des dépenses qu'il entraîne bouleverser les calculs les mieux établis. Il met à néant les prévisions du Ministre des finances dont la situation devient intenable.

Les Anglais, gens pratiques, bien que très jaloux de leurs droits constitutionnels, ont compris les dangers du droit d'amendement et les Chambres anglaises ont cru pouvoir, sans compromettre aucune des garanties du régime parlementaire, renoncer à leur droit d'initiative en matière de dépenses (1). Voici en effet, le texte de l'ordre du jour adopté par la Chambre des Communes le 20 mars 1866 : « La Chambre n'admettra aucune proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics, et elle ne donnera suite à aucune motion impliquant une dépense à imputer sur le revenu de l'Etat, soit sur les fonds constitués en dotation, soit sur les fonds proposés par le Parlement, en dehors des demandes formulées par la Couronne. »

Cette manière de procéder est conforme aux précédents historiques, la fonction du Parlement consistant, à l'origine, à voter au profit de la Couronne les sommes nécessaires aux besoins de l'Etat. Par cela même il se trouvait privé de toute initiative en matière de dépenses et d'impôts.

M. Ed. Van der Smissen va plus loin et dit que proposer des dépenses nouvelles est à la fois contraire à la fonction historique des Parlements et aux principes ra-

(1) Voir l'article de M. Emmanuel Besson à ce sujet dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 juin 1899.

tionnels du droit public moderne. Il pense à juste titre que la fonction législative consiste à donner au pays des directions générales destinées à garantir la liberté des citoyens et la bonne administration de l'Etat. Ensuite commence le rôle du pouvoir exécutif chargé de la mise en œuvre des lois au moyen des services publics, qui doivent fixer les dépenses d'administration, ainsi que les voies et moyens destinés à y faire face (impôts, etc.) Le Parlement, lorsqu'il vote les recettes et les dépenses, constitue un acte de contrôle, et c'est pour que ce contrôle soit plus précis et assure une gestion plus économique des finances publiques que le vote du budget a lieu annuellement. Par conséquent le Parlement sort de son véritable rôle et excède ses pouvoirs lorsque au moyen d'amendements ses membres proposent et imposent au pouvoir exécutif des dépenses que celui-ci n'avait pas jugé utile de faire figurer au budget. La délimitation précise des attributions entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif est de la plus grande importance pour l'équilibre budgétaire (1).

Peut-être trouvera-t-on notre opinion excessive. Nous avons voulu seulement montrer que le droit d'amendement des membres du Parlement, qui est général, ne devrait pas être exercé en matière de finances, à cause des graves inconvénients qu'il présente, ou ne l'être qu'à titre exceptionnel. Si cette conception venait à prévaloir un progrès important serait réalisé dans la voie des limitations de dépenses.

On a du reste fini par s'apercevoir chez nous des abus qu'entraîne le droit d'initiative en matière budgétaire

(1) Voir la séparation des pouvoirs et les budgets. *Moniteur des intérêts matériels* du 21 août 1899, article de M. Edouard Van der Smissen.

laissé aux membres du Parlement. Des amendements furent proposés par M. Boudenoot, et un rapport fut déposé par M. Georges Graux en 1898, en vue d'obtenir le résultat désiré par voie de modification au règlement de la Chambre. Mais ces propositions n'eurent pas de suite. Ce n'est que récemment (en mars 1900) à l'occasion de la discussion du budget de 1900, que la Chambre, sur la proposition de M. Berthelot a voté un amendement audit budget ainsi conçu :

« En ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. » Elle a également voté un article additionnel interdisant les augmentations ou créations de traitement, d'indemnité ou de pension par voie d'amendement budgétaire.

Ce texte constitue une réforme très importante, puisqu'elle aura pour effet de restreindre dans une large mesure, on peut du moins l'espérer, l'initiative en matière de dépenses. Il a fallu un vrai courage pour voter ce texte : On sait, en effet, combien on est tenté de proposer des dépenses qui constituent une excellente réclame électorale, et il a fallu à la Chambre faire une réelle abnégation de soi-même pour entrer dans cette nouvelle voie. Le mal, il est vrai, était devenu tel qu'un remède énergique s'imposait.

Toutes les considérations qui précèdent ne tendent qu'à un but, avoir un budget solide et comme conséquence un crédit bien établi. Les bonnes finances font les Etats puissants, et ceux-là seuls sont capables de réformes réelles et durables. Ce qui a été accompli à cet égard chez nos rivaux peut nous servir d'exemple.

Après avoir donné les principes d'ordre technique et d'ordre politique et les règles au moyen desquelles l'Etat peut obtenir les ressources nécessaires pour faire face à la réforme fiscale et indiqué les moyens de contrôle en vue des économies qui doivent être le pivot de cette réforme, il reste à indiquer la marche à suivre pour sa réalisation.

§ VI. — Exécution de la réforme

L'exécution de la réforme doit consister à sérier les dégrèvements en procédant par étapes successives dont la durée variera avec le temps nécessaire pour que les augmentations de recettes résultant des plus values budgétaires viennent compenser les moins-values inséparables de tout dégrèvement au début.

La réforme pourrait être réalisée en 3 périodes. Pendant la première les dégrèvements devraient porter simultanément sur les objets de première nécessité tels que les boissons, et sur les droits de mutation, de manière à faire sentir ses heureux effets sur une grande partie de la population. Cette première étape de la réforme occasionnerait au budget un déficit d'environ 95 à 100 millions la première année, déficit qui par suite de l'essor donné à la consommation et aux transactions irait en diminuant pendant les années suivantes.

La deuxième période comprendrait l'abaissement des droits de douane les plus élevés sur les objets de consommation générale et entraînerait au début un déficit de 90 millions environ.

La troisième période s'appliquerait au dégrèvement des droits sur le sucre et le sel et occasionnerait égale-

ment au début un déficit de 100 millions. Tous ces déficits iraient en diminuant par suite de l'extension de la consommation.

Quant à la réforme des octrois elle pourrait avoir lieu simultanément avec celle des impôts d'Etat, par les soins des autorités communales et départementales en y appliquant toutes leurs ressources devenues libres, ainsi qu'il sera indiqué.

Pour faire face aux déficits momentanés créés par la réforme, il est nécessaire que l'Etat puisse se procurer les sommes nécessaires pour équilibrer le budget. Ces ressources sont d'abord les économies budgétaires à réaliser sur les dépenses des services publics. Bien qu'il n'y ait que faibles ressources à attendre de ce côté, on pourrait cependant espérer gratter sur l'ensemble des dépenses des divers ministères une vingtaine de millions, c'est à ce chiffre que nous réduisons les 50 millions indiqués précédemment.

Une ressource plus importante serait les excédents budgétaires qui se produisent normalement chaque année et qui pourraient fournir à la réforme une somme qu'on peut évaluer au minimum à 60 millions de francs, d'après les résultats des derniers exercices.

On peut faire également état, en vue de la réforme, des annuités devenues libres par suite d'extinctions d'emprunts contractés par l'Etat. Un bon emploi à faire de ces annuités pour le but proposé consisterait à les capitaliser en vue d'un emprunt dont le montant serait appliqué à couvrir les déficits provisoires des dégrèvements, ce qui permettrait de donner à ceux-ci une importance plus considérable.

Enfin une dernière ressource consiste dans la vente méthodique et intelligemment pratiquée du domaine de

l'Etat sauf les forêts et les établissements d'instruction). Si on voulait hâter la réforme il serait également utile d'aliéner les manufactures nationales qui ne sont d'aucun profit, ainsi que le réseau de l'Etat. On aurait de la sorte des ressources nécessaires pour faire face à une réforme fiscale plus étendue et plus rapide que celle que nous proposons ci-dessus.

Cependant il est peu probable que ces vues soient adoptées. Il y a trop d'intérêts en jeu pour qu'une aliénation du domaine de l'Etat aussi radicale que celle que nous proposons ait lieu. Mais, de toute façon les déficits causés par les dégrèvements doivent être couverts pour assurer la marche des services publics.

Dans de telles conditions les déficits ne peuvent être couverts en dehors des économies des excédents budgétaires et de la vente restreinte du domaine, que par l'emprunt. Mais il faut que cet emprunt n'appauvrisse pas l'Etat, car ce serait une politique financière irrationnelle et détestable que celle qui consisterait à emprunter pour amortir et dégrever. En fait d'emprunt il ne peut donc s'agir que d'avances faites pour combler les déficits provisoires.

Si les circonstances étaient plus favorables on pourrait combiner une conversion de 3 1/2 % en 3 %, avec un emprunt des réformes amortissable, et y consacrer, outre l'économie résultant de la conversion, les annuités et ressources de toute nature devenues libres, de manière à ne pas augmenter *en fait*, les arrérages de la dette publique. Mais l'abandon dont les fonds d'Etat sont par-tout l'objet ne permet pas de proposer actuellement un tel mode d'emprunt (1). Il faudra donc se contenter d'a-

(1) Depuis que ces lignes ont été écrites la faveur est revenue aux fonds d'Etat et ce mouvement s'accroît depuis le début de 1901.

vances à obtenir, soit de la Caisse des Dépôts et Consignations, soit des sommes provenant d'émissions de bons du Trésor à court terme.

Les emprunts ainsi contractés pour couvrir les déficits provisoires alimenteraient une *Caisse des réformes*, gérée par la Caisse des Dépôts et Consignations. Ils seraient remboursés grâce aux ressources suivantes :

1° Economies budgétaires annuelles sur les dépenses des services publics ;

2° Plus-values budgétaires résultant du développement normal de l'activité économique du pays ;

3° Annuités de toute nature devenues libres au profit de l'Etat ;

4° Produits de la vente du domaine de l'Etat ;

5° Part future de l'Etat dans le partage des bénéfices des compagnies de chemins de fer ;

6° Enfin, et d'une manière générale, ressources de toute nature constituant une plus-value au profit de l'Etat.

Une méthode analogue pourrait être employée en ce qui concerne la réforme des taxes locales et surtout des octrois par les villes aidées des départements et de l'Etat. Il y aurait lieu de tenir compte des annuités devenues disponibles sur les emprunts amortis, ainsi que du retour aux mains des autorités locales des monopoles concédés formant leur domaine industriel, tels que chemins de fer, tramways, concessions d'eau, de gaz, d'électricité, etc. Il y aurait également lieu de faire état soit des recettes supplémentaires à demander au domaine non industriel, soit du produit qu'on pourrait retirer de sa vente. Les autorités locales devraient, comme l'Etat, consacrer à la réforme toutes les ressources disponibles provenant de plus-values, d'impôts nouveaux ou de circonstances quelconques.

Il faut remarquer que, dans le cas de suppression des octrois *non remplacés par d'autres impôts*, il faudra pouvoir parer au déficit au moyen de ressources permanentes, puisqu'on ne pourra pas tabler ici sur les plus-values résultant du développement de la matière imposable (comme c'est le cas pour les impôts d'Etat dégrevés mais conservés) attendu que par le fait de la suppression cette matière aura disparu. Cette considération est de nature à rendre plus difficile la réforme des taxes locales pour laquelle des abandons de recettes de la part des départements seront le plus souvent nécessaires. Quant à l'Etat, il ne pourra guère en consentir au début puisque toutes ses ressources devront être employées pour la réforme des impôts généraux.

Le tableau ci-dessous donne un résumé synoptique de la réforme.

RÉFORME DES IMPÔTS D'ÉTAT.

PHASES DE LA RÉFORME	VOIES ET MOYENS
<i>1^{re} période.</i>	Economies sur les services publics.
Dégreèvement des boissons.	Excédents budgétaires.
— des droits de mutation.	Plus-values d'impôts.
<i>2^e période.</i>	Emprunts gagés par :
Dégreèvement des droits de douane.	Annuités devenues libres.
— de l'impôt sur le sel.	Produits de la vente du domaine de l'Etat.
<i>3^e période.</i>	Plus-values et ressources de toute nature au profit de l'Etat, autre que celles énumérées ci-dessus.
Dégreèvement des droits sur le sucre.	

TAXES LOCALES.

Réforme des octrois répartie en deux périodes :	Ressources analogues à celles indiquées pour l'Etat.
1 ^{re} période. Suppression des droits sur les boissons alimentaires.	Taxes nouvelles en remplacement d'une partie des droits d'octroi.
2 ^e période. Suppression des autres droits.	Concours éventuel de l'Etat, sous forme d'abandon de droits perçus.

Tel est, résumé, l'ensemble des mesures que comporterait la réforme fiscale. Nous ne pouvons pas en dresser un bilan, en mettant en regard des déficits à prévoir le chiffre exact des ressources destinées à y faire face. Nous ne disposons pas des documents nécessaires pour dresser un tel tableau. L'administration des finances peut seule l'établir, et on peut compter sur son concours lorsqu'il s'agit de réformes rationnelles.

Le rôle des grandes administrations financières dans la réforme des impôts est considérable. Ce sont elles qui sont chargées de la préparation des lois soumises aux chambres; les chefs de services en soutiennent la discussion comme commissaires du gouvernement, et enfin ce sont elles qui rédigent et appliquent les règlements d'administration publique chargés d'en assurer la rigoureuse exécution. Elles préparent les enquêtes et dressent les statistiques que seules elles sont à même d'établir grâce au personnel compétent dont elles disposent, et elles ont obtenu au point de vue de la justesse des prévisions et du rendement fiscal des résultats remarquables. Leur concours est donc indispensable pour réformer notre système d'impôts en toute sécurité. On leur reproche souvent de pousser trop loin l'esprit de fiscalité, qui est, dit-on, leur principal souci. Il faut pourtant convenir que ce souci est leur premier devoir et même ajouter qu'elles

seraient impardonnables d'y manquer. Ce qu'on pourrait souhaiter c'est que ces administrations missent au service des dégrèvements d'impôt un zèle égal à celui qu'elles ont déployé jusqu'à présent pour trouver les taxes compensatrices qui ont suivi chaque réforme et qui ici sont également nécessaires.

Pour concilier les intérêts du Trésor avec la nécessité de réformer notre système d'impôts, il faudrait opérer d'après un plan général mûrement étudié et rigoureusement suivi. Pour éviter la prédominance de l'esprit de fiscalité, ces réformes devraient être étudiées par une commission peu nombreuse comprenant un nombre égal de représentants des grandes administrations fiscales et d'hommes compétents, indépendants, ayant en vue une plus juste répartition des charges publiques. Mais il doit toujours rester entendu que quelles que soient les mesures proposées, l'équilibre budgétaire devra avant tout être sauvegardé. Cette considération primordiale doit nécessairement entraîner une grande circonspection dans les mesures à prendre.

§ VII. — Résumé et conclusion générale.

Il résulte de l'examen des différents impôts que nous avons passés en revue et des réformes dont ils sont susceptibles, que le système fiscal modifié comprendrait les taxes suivantes :

I. — IMPÔTS DIRECTS ET DE QUOTITÉ

Impôt foncier sur les propriétés bâties et non bâties, y compris provisoirement l'impôt des portes et fenêtres qui y serait incorporé ;

Impôt des patentes remanié, y compris les bénéfices agricoles ;

Impôt sur le revenu des valeurs mobilières généralisé ;

Impôt sur les revenus du travail, appointements, pensions ; salaires.

(Impôt mobilier qui ne serait conservé que provisoirement et en y rattachant la contribution personnelle, en attendant l'application de l'impôt sur les revenus du travail).

Impôts somptuaires ;

Droits d'enregistrement comprenant l'impôt sur les mutations de propriétés dégreévées.

II. — IMPÔTS INDIRECTS.

Droits sur les correspondances et sur les transports, abaissés en ce qui concerne les transports postaux.

Droits sur les consommations, abaissés tout d'abord en ce qui concerne les boissons hygiéniques et ensuite pour le sel.

Droits de douanes, abaissés en ce qui concerne les objets de consommation générale avec dégrèvement futur du droit sur le sucre.

III. — IMPÔTS ADDITIONNELS ET TAXES LOCALES.

Il y aurait lieu de supprimer, en tant que taxes locales, les impôts suivants :

Impôt des portes et fenêtres, réuni provisoirement à l'impôt foncier.

Impôt mobilier, à remplacer par l'impôt sur les revenus du travail.

Octrois à remplacer par d'autres taxes et d'autres sources de revenus.

Par contre il y aurait à conserver les centimes additionnels aux impôts directs remaniés.

La réforme fiscale devrait être opérée en plusieurs périodes, de telle sorte que toute imposition nouvelle fût précédée d'un dégrèvement sensible, de nature à être resenti par la plus grande partie de la population.

Les systèmes de réforme basés sur la diminution des dépenses militaires ne tiennent pas compte d'un intérêt supérieur qui lie ces dépenses à l'existence même du pays. L'état de paix armée (mais non la paix) dans lequel se trouvent en ce moment toutes les nations européennes est certainement très fâcheux au point de vue économique, mais dans une étude pratique de la réforme de l'impôt on doit l'accepter tout en le déplorant profondément.

En ce qui concerne les autres dépenses publiques, on ne peut s'empêcher de constater combien l'ingérence de l'Etat se manifeste d'une manière exagérée. Mais là aussi il y a des habitudes prises et qui ne seront pas facilement modifiées.

Il faudrait s'appliquer dorénavant à ne plus étendre les attributions de l'Etat. Son action est amplement suffisante. Faute de s'en rendre compte on tombe fatalement dans le socialisme d'Etat, dont l'extension se manifeste déjà si visiblement dans certains pays.

La base de la réforme doit consister : 1° dans l'économie dans les différents services publics ; 2° dans l'adoption de mesures législatives destinées à limiter les entraînements financiers des membres du Parlement ; 3° dans la systématisation des dégrèvements au moyen de toutes les ressources disponibles, qu'elles proviennent d'extinctions de dettes, de remboursement d'avances, d'annuités devenues libres, de plus values d'impôts ou autres ren-

trées de fonds de toute nature, notamment des sommes à provenir de la vente du domaine.

Cet emploi, en vue de la réforme de l'impôt de toutes les ressources devenues libres permettrait d'effectuer les dégrèvements dans une mesure suffisamment large pour que leur bienfaisant effet se fit sentir dans les différentes catégories de la population et principalement chez celles qui concourent à la production.

Pour parer au déficit provisoire que les dégrèvements pourraient occasionner au début, on pourrait conclure un emprunt auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, ou émettre des bons du Trésor ou combiner ces deux mesures suivant les cas, de manière à faciliter l'exécution du plan de réforme dans un délai relativement court. Il doit être bien entendu que si les déficits excédaient les prévisions de l'Administration, il faudrait suspendre l'exécution de la réforme.

L'emprunt qu'il y aurait lieu de contracter serait remboursable par annuités inégales, lesquelles seraient fournies par toutes les ressources devenues libres (1). On sait

(1) La formule générale de cet emprunt est la suivante :

$$a_1(1+r)^{n-1} + a_2(1+r)^{n-2} + a_3(1+r)^{n-3} + \dots \\ + a_{n-1}(1+r) + a_n = A(1+r)^n$$

dans laquelle :

A désigne le capital,

r id. le taux,

n id. le nombre d'années de remboursement par annuités inégales,

$a_1, a_2, a_3, \dots, a_n$ désignent respectivement :

a_1 l'annuité relative à la fin de la 1^{re} année

a_2 id. 2^e

a_3 id. 3^e

a_n id. n^e

formule qui permet, ayant emprunté un capital A, d'en payer les in-

que celles-ci devaient être *obligatoirement* et *strictement* consacrées à la réforme, et par suite à l'emprunt qui en serait une des conséquences.

L'ensemble des sommes destinées aux dégrèvements et aux remboursements formerait une *Caisse des réformes* qui serait gérée par la *Caisse des Dépôts et Consignations*, et dans laquelle l'État et les localités pourraient se procurer, dans des conditions de remboursement strictement déterminées, les sommes qui leur seraient nécessaires pour l'exécution de la réforme fiscale.

Nous nous sommes efforcé, dans les différentes réformes que nous proposons de rendre l'impôt général proportionnel, et de lui donner autant que possible une incidence directe. Quant à la répercussion finale à laquelle chacun d'eux peut donner lieu, nous avouons ne pas pouvoir la délimiter rigoureusement; elle nous semble échapper à l'analyse. Ce qui est certain, c'est qu'avec le système que nous recommandons les règles primordiales de l'impôt sont ou du moins paraissent être observées, et spécialement la plus importante de toutes, celle de la proportionnalité de l'impôt aux facultés du contribuable.

Nous avons voulu également conserver à notre système fiscal la principale qualité qui le distingue des nouveaux systèmes d'impôts adoptés à l'étranger et qui consiste dans le respect envers le contribuable et assure son indépendance à l'égard du fisc. Nous rejetons toute immixtion des agents des finances dans les affaires particulières, en donnant uniquement pour base à l'impôt des

térêts au taux r par an, et de rembourser le capital en n années par n annuités inégales. (Voir F. Vintéjoux. *Formules et tables d'intérêts composés et d'annuités*, p. 83 et suivantes).

actes, des faits et des indices extérieurs. Nous restons ainsi fidèle au système de l'Assemblée Nationale qui est celui de la Révolution française.

Vu le Président de la thèse :

PAUL BEAUREGARD.

Vu le Doyen :

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE.	1
PREMIÈRE PARTIE.	
<i>HISTORIQUE. — THÉORIE DE L'IMPÔT</i>	
CHAPITRE I ^{er} . — L'impôt depuis l'empire romain jusqu'à la Révolution.	7
§ 1. — L'impôt romain.	7
§ 2. — L'impôt barbare.	13
§ 3. — L'impôt sous le régime féodal.	19
§ 4. — L'impôt sous la monarchie.	28
CHAPITRE II. — Définitions de l'impôt.	52
§ 1. — Définition de l'impôt.	52
§ 2. — Légitimité de l'impôt.	66
CHAPITRE III. — Assiette de l'impôt.	69
§ 1. — Règles de l'impôt.	69
§ 2. — Règles complémentaires de l'impôt.	73
§ 3. — Appendice. Règles de Sismondi et de Joseph Garnier.	80
CHAPITRE IV. — Assiette de l'impôt (<i>suite</i>). La justice dans l'impôt.	83
§ 1. — L'impôt proportionnel et l'impôt progressif.	83
§ 2. — L'impôt progressif en Suisse.	110
§ 3. — Atténuations de l'impôt progressif.	119
§ 4. — Taxation différentielle.	126

CHAPITRE V. — Assiette de l'impôt (*suite*). 129

- § 1. — L'unité et la multiplicité de l'impôt. 129
- § 2. — L'impôt unique sur le revenu. 141
- § 3. — L'impôt unique sur le capital. 146
- § 4. — Comparaison du capital et du revenu comme
base de l'impôt. 152
- § 5. — Résumé. L'impôt facultaire 160

CHAPITRE VI. — Incidence et mesure de l'Impôt. 163

- § 1. — Incidence de l'impôt. 163
- § 2. — Mesure de l'impôt. 169

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE VII. — Principaux caractères du système
fiscal français 173

- § 1. — L'impôt depuis la Révolution. 173
- § 2. — Classification des impôts. — Impôts directs
et impôts indirects. 178
- § 3. — Avantages et inconvénients des impôts directs
et indirects. 181
- § 4. — Méthode suivie pour l'étude des impôts. . . 187

CHAPITRE VIII. — Impôt foncier et redevance sur les
mines 189

- § 1. — Assiette de l'impôt foncier. 189
- § 2. — Incidence *a)* propriétés non bâties 192
b) propriétés bâties. 196
- § 3. — Répartition de l'impôt foncier. 197
- § 4. — Péréquation de l'impôt foncier — Cadastre. . 205
- § 5. — Réforme. 221
- § 6. — La réforme cadastrale. 227
- § 7. — La redevance des mines. 233

CHAPITRE IX. — Contribution personnelle-mobilière.	
Impôt des portes et fenêtres. Impôts somptuaires . . .	235
§ 1. — Impôt personnel et mobilier.	235
§ 2. — Contribution mobilière.	240
§ 3. — Impôt des portes et fenêtres.	248
§ 4. — Impôts somptuaires.	251
CHAPITRE X. — Patentes	256
§ 1. — Impôt des patentes	256
§ 2. — Profits agricoles.	278
§ 3. — Appendice I. La réforme de la taxation indus- trielle en Alsace-Lorraine.	281
§ 4. — Loi sur la taxation du Commerce et de l'In- dustrie en Russie.	308
CHAPITRE XI. — Impôt sur les revenus mobiliers. . .	310
CHAPITRE XII. — Taxation intégrale sur les revenus. . .	329

PREMIÈRE SECTION. — REVENUS MOBILIERS.

§ 1. — Taxation de la rente.	329
§ 2. — Taxation des fonds d'Etat étrangers.	345
§ 3. — Valeurs étrangères autres que les fonds d'Etat.	347
§ 4. — Taxation des intérêts des créances hypo- thécaires.	349
§ 5. — Taxation des intérêts des créances chirogra- phaires.	352
§ 6. — Intérêts des dépôts des Caisses d'épargne. . .	357

DEUXIÈME SECTION. — REVENUS DU TRAVAIL.

§ 1. — Taxation des revenus du travail.	358
§ 2. — Revenus fixes du travail	361
§ 3. — Revenus aléatoires du travail.	364
§ 4. — Perception.	366

TROISIÈME SECTION. — APPLICATION DE L'IMPÔT SUR LES REVENUS DU TRAVAIL.

- § 1. — Exemption d'un minimum d'existence. 368
 § 2. — Taux de l'impôt et discrimination des revenus
 du travail. 371

CHAPITRE XIII. — Droits d'enregistrement et de timbre. 377

- § 1. Enregistrement et timbre. 377
 § 2. — Fusion des droits de timbre et d'enregistre-
 ment. 383
 § 3. — Impôt sur les successions. 388
 § 4. — Droits sur les mutations entre vifs. 403
 § 5. — Réforme hypothécaire. 411
 § 6. — Note complémentaire. La réforme des droits
 hypothécaires. 419

CHAPITRE XIV. — Taxes sur les correspondances et sur
 les transports. 421

CHAPITRE XV. — Impôt sur les consommations. 442

- § 1. — Généralités. 442
 § 2. — Impôts sur les boissons. 443
 § 3. — Réforme de l'impôt sur les boissons. 451

CHAPITRE XVI.

- § 1. — Le monopole de l'alcool. 468
 § 2. — Le monopole de l'alcool en Suisse. Appen-
 dice. 471
 § 3. — Projets français de monopole de l'alcool. . . 490
 § 4. — Projet de contrôle hygiénique et fiscal de
 l'alcool. 496
 § 5. — Régime fiscal des alcools dénaturés. 499

CHAPITRE XVII. — Impôts sur le sucre, le sel et le tabac. 504

- § 1. — Impôt sur le sucre. 504
 § 2. — — sur le sel. 521
 § 3. — — sur le tabac. 522

CHAPITRE XVIII. — Droits de douane. 524

- § 1. — Historique. 524
- § 2. — Droits de douane. 525
- § 3. — Balance du commerce. Système protecteur
français. 527
- § 4. — Résultats du système actuel. 541
- § 5. — Commerce allemand. 554
- § 6. — Commerce anglais. 557
- § 7. — Comparaison entre les divers états. . . . 559
- § 8. — Réforme. 562

CHAPITRE XIX. — Impôts additionnels et taxes locales.

Octrois. 566

- § 1. — Centimes additionnels. 566
- § 2. — Prestations en nature. 570
- § 3. — Octrois. 571
- § 4. — La réforme de l'octroi en général. . . . 577
- § 5. — La réforme des octrois au 1^{er} janvier 1901. 589
- § 6. — Suppression des octrois en Belgique et en
Hollande. 600

TROISIÈME PARTIE

ÉTRANGER

CHAPITRE XX. — Les réformes fiscales en Europe . . 609

- § 1. — Généralités. 609
- § 2. — Prusse. 611
- § 3. — L'impôt sur le revenu. 618
- § 4. — 1^{re} loi du 14 juillet 1893 relative à la suppression de certains impôts directs. 631
- § 5. — 2^e et 3^e lois du 14 juillet 1893 créant l'impôt complémentaire sur la fortune. 634
- § 6. — Résultats financiers de la réforme prussienne. 639

CHAPITRE XXI. — La réforme fiscale en Hollande et en

Autriche 649

- § 1. — Hollande. 649
- § 2. — Autriche 668

CHAPITRE XXII. — L'impôt sur le revenu en Angleterre

et en Italie.	692
§ 1. — Angleterre.	692
§ 2. — Italie.	698
§ 3. — Projets de réforme italiens.	713

QUATRIÈME PARTIE.

FRANCE

CHAPITRE XXIII. — Projets de réforme fiscale en France. 723

§ 1. — Les projets d'impôt sur le revenu.	723
§ 2. — Projet de M. Caillaux.	738
§ 3. — Considérations diverses relatives à l'impôt global sur le revenu.	748

CHAPITRE XXIV. — La réforme fiscale en France. Ré-

sumé et conclusion.	755
§ 1. — Plan de la réforme.	755
§ 2. — Exécution de la réforme. -- Recherche d'économies.	759
§ 3. — Economies proposées sur les services publics.	768
§ 4. — Règles techniques en vue d'obtenir des éco- nomies.	771
§ 5. — Principes de conduite politique en vue des économies.	776
§ 6. — Exécution de la réforme.	780
§ 7. — Résumé et conclusion générale.	786

